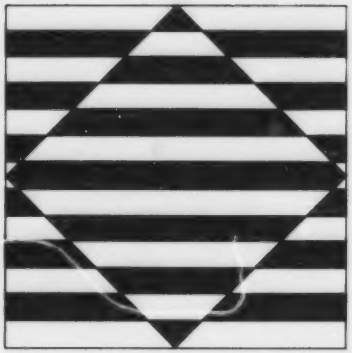
Gouvernement du Québec
Ministère de l'Éducation
Service de la recherche

Communication et participation dans l'école québécoise

Misc pubns
1977 c3

Service de la recherche



Communication et participation dans l'école québécoise

LEGISLATIVE LIBRARY OF ONTARIO
AUG 22 1978
RECEIVED

Réalisé par le Service général des communications
du ministère de l'Éducation
Québec, 1977

Cette étude a été réalisée par M. Henri Tremblay.

Dépôt légal: troisième trimestre 1977
Bibliothèque nationale du Québec

101-06153/

PRESENTATION

Le présent document constitue le premier rapport d'une recherche portant sur les organismes de participation en milieu scolaire. Etant donné l'importance du sujet, nous avons jugé à propos d'offrir aux personnes intéressées les résultats de notre analyse partielle des données recueillies. Ces données peuvent fournir un éclairage complémentaire aux éducateurs et aux citoyens particulièrement intéressés aux questions de communication et de participation.

La réalisation de cette recherche n'a été rendue possible que grâce à la collaboration de nombreux interlocuteurs oeuvrant en milieu scolaire : administrateurs, parents, élèves, enseignants. Nous tenons ici à les remercier de leur empressement.

Nous voulons souligner également l'aimable collaboration de Mlle Lise Thibault et Mme Monique Le Tiec pour la mise au net du manuscrit.

Ce document rend compte d'une recherche qui se poursuit, mais qui pourrait s'enrichir encore d'éléments pertinents d'information servant à des analyses plus précises. A ce sujet, nous demandons la contribution de nos lecteurs. Ils trouveront à la fin du texte une formule préadressée que nous les prions de bien vouloir utiliser.

AVANT-PROPOS

Le présent rapport de recherche a été préparé par M. Henri Tremblay, membre du service de la Recherche. En décrivant le contexte général et en retraçant l'évolution de la communication-participation dans notre système d'éducation, l'auteur en arrive à analyser la situation actuelle du régime de communication-participation dans l'école québécoise. Ceci lui permet de dégager et d'illustrer certaines orientations nouvelles susceptibles d'améliorer ce régime et d'indiquer les conditions de ces améliorations.

Nous espérons que ce rapport sera utile à tous ceux qui ont le souci de développer, dans l'école québécoise, des communications efficaces et des modes de participation adaptés aux besoins des différents groupes scolaires.

Norman Ryan, Directeur
Service de la Recherche

TABLE DES MATIERES

Page

INTRODUCTION 1

CHAPITRE I: LE CONTEXTE GENERAL DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION EN EDUCATION 21

1) LA FRAGILITE ET L'AMBIVALENCE DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION 23

2) LA NATURE DES ARGUMENTS FAVORISANT OU S'OPPOSANT A UNE COMMUNICATION-PARTICIPATION OPTIMALE 28

3) L'EVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LES DEMANDES ET LES POSSIBILITES DE COMMUNICATION-PARTICIPATION 36

- Une évolution convergente 36
- Deux univers diamétralement opposés 39
- Une dissociation provisoire 43
- Une réconciliation qui passe nécessairement par la politique 47

Page

CHAPITRE II: L'EVOLUTION DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION EN EDUCATION 49

1) DEUX VERSIONS LARGEMENT REPANDUES 52

2) QUEL BILAN PEUT-ON TIRER? 62

3) LES POINTS TOURNANTS 68

- De nouveaux partenaires 69
- Définir le corridor de la communication-participation 72
- Le retour aux sources ou la loi de l'escalade 75
- Le laboratoire continu 77
- La résistance passive du milieu éducatif 30
- Le ressac de la réforme scolaire 81
- Le resserrement de la bourse 82

Page

CHAPITRE III: LA SITUATION ACTUELLE DU REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION 83

1) LES RELATIONS ENTRE LES PALIERS DU SYSTEME D'EDUCATION 85

2) LES CONDITIONS DE PARTAGE ET D'EXERCICE DES RESPONSABILITES A L'INTERIEUR DE L'ECOLE 91

3) LES RELATIONS ENTRE L'ECOLE ET SON ENVIRONNEMENT 106

4) QUELQUES CAUSES DE L'ETAT ACTUEL DU REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION 119

- Le manque de clarification des responsabilités respectives des acteurs 119
- Les attitudes-mentalités des acteurs 120
- La qualité du processus d'information-communication 123
- La relation élève-professeur 127
- Le contexte de l'école secondaire 128

Page

CHAPITRE IV: LES ORIENTATIONS POSSIBLES DU REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION 131

1) UNE ORIENTATION GENERALE SOUHAITABLE 138

2) LA DIVERSITE DES ORIENTATIONS POSSIBLES 141

- L'école et son environnement 141

- La communication-participation à l'intérieur de l'école 146

3) L'INFLUENCE DES DIAGNOSTICS DE LA SITUATION ACTUELLE SUR LE CHOIX DES ORIENTATIONS 147

4) ILLUSTRATION DE MODELES POSSIBLES DE REGIMES DE COMMUNICATION-PARTICIPATION 156

5) QUELQUES CONDITIONS DE REALISATION D'UN REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION OPTIMAL 164

INTRODUCTION

L'information est devenue un enjeu technique et social de plus en plus déterminant, avec l'accélération du rythme de développement des communications "depuis l'outil des hommes de la préhistoire, le manuscrit sur papyrus et jusqu'aux signaux électroniques de la télévision":

> "Il se développe en ce moment dans les pays industriels une nouvelle mythologie qui vient relayer celle de l'industrialisation et de la consommation de produits: la mythologie de la communication et de la consommation d'informations. A la société industrielle se substitue progressivement la société de l'information... L'évolution va se radicaliser dans les années à venir grâce aux progrès fulgurants de deux technologies, les télécommunications et l'informatique, qui n'en feront bientôt qu'une. Cette évolution engendrera, du moins pour quelques pays avancés ou quelques catégories de population, un type de société dont il est difficile d'imaginer la nouveauté par rapport à celle que nous connaissons" (1).

---

(1) COVILLE, Gilles, "Le mythe de la communication, Economia, juin 1975.

Malgré la possibilité technique de multiplier et de procéder au stockage de la masse d'informations existantes, avec une dépense très faible d'énergie, la tâche de bien informer demeure encore un défi à relever pour un grand nombre d'organisations et de sociétés. L'expérience démontre couramment, par ailleurs, qu'il peut exister des structures d'information fort développées sans qu'il y ait pour autant communication entre les personnes et les groupes (1). La communication comme condition,

---

(1) ANDERLA, Georges, "L'avenir de l'information: un défi pour les gouvernements et la société", L'Observateur de l'O.C.D.E., Avril 1973. "Trois conclusions de portée générale se dégagent avec beaucoup de netteté des recherches effectuées sur l'avenir de l'information. Il apparaît que pratiquement tous les problèmes relatifs à la création, au transfert et à l'utilisation de l'information ont été jusqu'ici largement sous-estimés quant à leurs vraies dimensions, quant à leur complexité et quant à leur dynamique de croissance. En second lieu, il éclate aux yeux que la gestion de l'information est présentement fort mal assurée, par une multitude d'organismes rivaux, balkanisés, voire atomisés, qui utilisent des outils d'un autre âge et opèrent à l'abri d'un système pareillement archaïque et inefficace. Il s'avère enfin qu'une intervention vigoureuse des pouvoirs publics est nécessaire pour maîtriser la dynamique extraordinaire de l'information, ainsi que les technologies y afférant et l'organisation requise à cet effet. Cependant, l'intervention des Gouvernements ne sera vraiment utile que pour autant qu'elle repose sur une politique globale de l'information, ayant pour objet de mettre cette ressource, précieuse entre toutes, au service du développement de la société de demain".

non suffisante, mais nécessaire, du progrès des collectivités et des organisations fait d'emblée partie des données de base de l'évolution sociale. Les inégalités d'accès à une information abondante créent une nouvelle situation qui fait problème, du point de vue social:

> "Lorsque les hommes croient que le soleil tourne autour de la terre ou que les amulettes guérissent le cancer, le mal social n'est pas grave, parce que l'erreur est générale. Des malheurs peuvent survenir de la discordance entre la nature et les hommes, mais non, sur ce point-là du moins, des différences d'information entre les hommes. Aujourd'hui que gouvernements et gouvernés sont informés de façon très différente, le drame est permanent. C'est, de toutes les dislocations, fruit du développement, la plus lourde de ruptures violentes" (1).

Le caractère stratégique de l'information et de la communication comme outil de gestion et comme facteur de développement social s'accompagne nécessairement des nouvelles exigences de la participation:

---

(1) SAUVY, Alfred, "Les aventures de la contre-information", Economie et Humanisme, avril 1970.

> "L'Amérique s'éloigne actuellement d'une éthique de la croissance et de la consommation, qui l'a guidée si longtemps, et se dirige vers une éthique de l'environnement et de la réalisation de soi... Un trait important de cette nouvelle éthique de la réalisation personnelle consiste en une insistance particulière sur une démocratie de participation, dans laquelle les gens s'insèrent dans le processus de prise de décision de leurs institutions" (1).

Ou pour reprendre l'expression du rapport Foulkes sur la situation des services sociaux, en Colombie canadienne, les citoyens aspirent de plus en plus à devenir leurs propres "policy-makers".

Le monde de l'éducation n'échappe évidemment pas au phénomène du développement rapide des communications et de l'émergence de la participation qui en est une dimension inhérente. Deux commissions d'étude américaines ont particulièrement mis en évidence la montée des courants de participation. En 1972-73, la Commission nationale sur la réforme de l'éducation nationale insiste sur les trois lacunes suivantes:

---

(1) The Report of Task Force '74, The adolescent, others citizens, and their high schools, Charles F. Kettering Foundation, McGraw-Hill Company, 1975. Nous citons ce texte suivant notre propre traduction; nous procéderons de la même façon dans le cas des autres références à des textes écrits en anglais.

"Les soutiens institutionnels des écoles secondaires du pays font défaut dans les domaines de l'implication des citoyens, de la formation à la responsabilité civique et de l'organisation d'écoles et de programmes de rechange ou de remplacement". Un deuxième groupe de travail (Task Force '74) examina plus en profondeur ces problèmes. Il retint que "ces trois questions ont une importance vitale et gardent un caractère impératif pour le mouvement de réforme. Il s'agit de questions difficiles, car elles concernent des réalités complexes qui se développement rapidement. Pourtant, en dehors du débat sur les écoles de remplacement, aucune de ces questions ne reçoit l'attention qu'elle mérite" (1).

Les exigences de la participation dans les relations entre l'école et son environnement trouvent également un terrain d'application propice à l'intérieur même de l'école:

---

(1) The Report of Task Force '74, op. cit., page 4.

"Dans la plupart des pays, et à divers niveaux du système d'enseignement, la question de la participation des élèves aux décisions en ce qui concerne leur situation au sein de l'école est devenue, ces dernières années, une question brûlante. Diverses formes de représentation des élèves sont actuellement à l'essai; il en va de même des formes d'enseignement qui permettent aux élèves d'exercer une influence plus grande sur leur situation pédagogique immédiate. La plupart de ces expériences reposent sur l'hypothèse que les problèmes de l'école ne sauraient être mieux résolus que par une réunion des représentants des divers groupes où les décisions seront prises" (1).

Au Québec, la remarquable étude produite par un groupe de travail de la Commission des Ecoles catholiques de Montréal (C.E.C.M.) sur la gestion participative des écoles secondaires vient illustrer l'actualité de l'influence du thème de la participation dans les préoccupations des agents d'éducation.

---

(1) EIDE, Kjell, Planification et participation dans l'enseignement, Texte diffusé en 1973 à l'occasion d'une conférence de l'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.) sur le thème de la participation dans la planification de l'enseignement.

Les répercussions de ces phénomènes de communication et de participation dans le monde même de l'éducation justifiaient d'emblée le comité d'orientation du Livre Vert sur l'enseignement élémentaire et secondaire de placer ces questions au rang des thèmes de base à prendre en considération. Le présent document entend s'intéresser à la double question: y a-t-il lieu de modifier le régime actuel de communication-participation et, si oui, dans quel sens? (1). En dépit de la pertinence d'une interrogation aussi fondamentale, *on est bien forcé d'admettre qu'on n'est pas encore parvenu à tracer les contours de ce domaine d'activités de la façon dont on peut découper un régime pédagogique.* Ce premier handicap s'accompagne de la difficulté de cerner les attentes des agents d'éducation et de concilier les intérêts divergents qui s'opposent. Il importe d'illustrer ici la complexité de la tâche de délimiter les éléments qui composent le régime de participation-communication, dans la mesure où cette situation indique déjà comment il faut aborder les questions qui font l'objet de ce document.

L'ELASTICITE DE LA NOTION DE REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

En février 1970, avait lieu le cinquième Congrès des affaires québécoises qui s'était fixé comme objectif de répondre à la question "Le Québec,

---

(1) La notion de régime de communication-participation réfère à l'ensemble des mécanismes et des "règles du jeu" (lois, règlements, normes, droits et devoirs) qui encadrent les activités de communication et de participation dans le système d'éducation. Ce régime détermine le type et le degré de participation et de communication pratiquées par les agents d'éducation.

une société de participation?" Les quelques heures d'échanges entre les participants d'appartenance sociale variée devaient plutôt déboucher sur une autre interrogation: "La participation, c'est quoi?" Plus récemment encore, un colloque sur le rôle de l'agent d'information dans la société avait adopté comme thème: l'impact de l'action des professionnels de l'information ne se traduit-il pas par une plus grande confusion? Ces exemples rejoignent la situation vécue par les auteurs de l'"Economy Opportunity Act" qui ont dû désavouer le sens que divers milieux et groupes américains avaient donné aux mots "maximum feasible participation" (degré maximum de participation réalisable).

L'élasticité de la notion de régime de communication-participation conduit, en éducation, aux diagnostics en apparence les plus contradictoires sur la nécessité de modifier le contexte actuel. Les progrès réalisés au cours des dernières années auraient été si manifestes, selon certains, qu'il serait difficile de prévoir un développement considérable de la communication-participation. D'autres constatent, avec regret, que le développement a atteint un point tel que la communication-participation est devenue une fin en elle-même au lieu de rester au niveau des moyens d'actions. On serait même prêt à associer ce renversement des valeurs avec l'hypothèse que la dimension humaine de l'école a surpassé l'intérêt des agents d'éducation à l'égard de l'application du principe de la polyvalence. Le slogan ou l'objectif de "l'école, milieu de vie", traduit de cette façon, aurait alors remporté un succès inespéré! D'ailleurs, le rapport Poly sur le fonctionnement des écoles polyvalentes ne souligne-t-il pas que le Québec, par sa législation pour promouvoir la présence des parents à l'école et par la reconnaissance d'organismes de consultation dans la convention collective, se trouve, au plan de la participation institutionnalisée, en avance sur les huit écoles visitées en Ontario et aux Etats-Unis?

Ces points de vue sont loin de rallier l'adhésion de tous. On ne manque pas de laisser entrevoir le changement profond à déclencher, malgré les étapes franchies. Ainsi, la Commission de l'enseignement secondaire du Conseil supérieur de l'Education fait écho, dans une étude récente, aux témoignages des agents d'éducation déplorant les décisions qui viennent d'en haut, de technocrates que l'on ne peut rejoindre et qui régissent l'école comme on gère une usine. L'école serait même devenue "un lieu inhumain règlementé par l'ordinateur, les horaires et les autobus, un lieu dans lequel les humains tentent de survivre". En guise de commentaires, les membres de la Commission précisent: "Force nous est de constater que l'éducation n'est pas encore une oeuvre collective, qu'elle demeure beaucoup trop définie, régie, orientée (et réorientée, en certains cas) par une minorité dirigeante".

LES ATTENTES EN MATIERE DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

On connaît les revendications d'un grande nombre de parents qui exigent une intégration réelle dans l'école. L'expérience des comités d'école les aurait confinés à la périphérie des enjeux véritables de l'école, à cause du statut uniquement consultatif de ces comités. Cette réclamation peut se rendre jusqu'au contrôle presque total de la communauté sur l'école. Ces exigences se heurtent à d'autres prises de position, comme le révèle une réaction du comité de parents de la Commission des Ecoles catholiques de Montréal (C.E.C.M.). En octobre 1973, les représentants de ce comité se sont publiquement opposés à tout projet de co-gestion dans les écoles secondaires, après avoir appris que le Conseil des commissaires devait discuter de cette question. Le comité suggérait plutôt de faire un meilleur usage des mécanismes de consultation déjà en place.

La position des enseignants n'est pas moins difficile à situer. Les uns sont convaincus d'avoir, par la force de leur nombre et de leur relation privilégiée avec l'élève, un pouvoir presque absolu. D'autres prétendent qu'ils sont exclus des décisions importantes qui déterminent toute la vie de l'école:

> "Les professeurs sont consultés sur des choses peu importantes, comme l'opportunité de faire partie ou non du conseil des parents, sur l'organisation ou non d'une visite des parents, sur le choix des jours de congé, ainsi de suite. Mais, pour la première fois cette année, on nous a consultés sur l'inventaire des volumes utilisés dans nos cours. Les réunions des professeurs ne servent pas à régler les problèmes des professeurs, ni à suggérer des moyens d'assurer un meilleur enseignement, mais à informer ceux-ci qu'il y aura exercice de feu, qu'il y aura des élections au conseil étudiant, que des étudiants passeront par les classes pour vendre des bagues de finissants ou encore pour les avertir de l'organisation d'une journée sportive" (1).

---

(1) BRUNEAU, André, "L'école de la médiocrité", Le Soleil, 27 et 29 décembre 1973, M. Bruneau est professeur au secondaire.

Mais, au fait, à quel type de projet de communication-participation convie-t-on les enseignants avec l'insertion, parmi "les choses peu importantes", des préoccupations touchant aux activités du conseil des parents, aux relations entre les parents et les professeurs ainsi qu'aux activités du conseil étudiant?

La perception des enseignants est, en outre, largement conditionnée par les impératifs d'un appareil syndical réfractaire à l'idée de s'intégrer au régime actuel de communication-participation. Ce dernier est le produit d'une machine étatique dont on associe l'orientation fondamentale à des intérêts particuliers, au détriment des intérêts de l'ensemble de la population. Les seules formes de communication-participation rendues possibles dans ce contexte appartiennent à des possibilités d'échanges qui permettent à l'Etat de canaliser les énergies populaires vers des collaborations utiles pour la qualité de sa gestion. L'Etat a besoin de la coopération des citoyens pour assurer l'efficacité de politiques d'abord orientées vers la satisfaction des exigences des forces capitalistes:

> "Mais posons-nous la question: qu'est-ce qui pousse le gouvernement (et les commissions scolaires) à mettre en place des mécanismes de consultation? Est-ce l'objectif de "réaliser dans le concret un schème démocratique idéal", ou le besoin de recourir à des gens (supposément représentatifs) qui sont en mesure de tenir compte de la complexité

> des problèmes? Personne ne doit se leurrer sur l'incapacité congénitale de l'Etat capitaliste (et de ses appareils) à se plier aux exigences d'une participation véritablement démocratique" (1).

On sait que le congrès de la Corporation des enseignants du Québec, en 1972, a revisé la politique de participation aux organismes consultatifs. En plus du retrait officiel de conseils consultatifs rattachés à divers ministères, la C.E.Q. rappelait qu'elle ne se sentait pas liée par la présence, au sein de certains conseils, de personnes provenant du milieu syndical. Le Conseil provincial de la C.E.Q. compléta ces décisions en s'engageant à fournir "une stratégie de retrait des organismes consultatifs aux membres qui désirent le faire afin que cette action soit l'occasion d'une explication claire du rôle d'écran de fumée de ces organismes". La C.E.Q. incita les membres à investir l'énergie ainsi récupérée dans des comités autogestionnaires dont le but est la prise en charge de l'école par ceux qui y ont des intérêts.

La position syndicale sur la participation est, en réalité, plus complexe que ne l'indique cette attitude de retrait. Le syndicalisme n'est pas seulement un mouvement social voué à la transformation de la société; il est aussi l'expression de la défense des intérêts socio-économiques de ses membres. A ce titre, il n'est pas facile d'ignorer complètement les rouages actuels de la participation: "La C.E.Q. fera connaître très clairement

---

(1) La participation, Document de travail préparé pour le XXIIIe Congrès de la C.E.Q., Corporation des enseignants du Québec, juillet 1973.

les cas où les mécanismes de participation peuvent contribuer à assurer les droits et les prérogatives de nos membres ou syndicats". Il s'agit de tirer le meilleur parti des possibilités offertes par le canal de la convention collective, tout en minimisant le plus possible le risque que cette présence au sein des mécanismes de consultation fasse oublier à certains membres leur caractère profondément inadéquat.

De fait, au plan local, les consignes de la C.E.Q. sont appliquées d'une façon fort variable, selon les milieux. A certains endroits, on a fait coexister le conseil d'école et le conseil syndical; dans d'autres milieux, on a substitué le conseil syndical au conseil d'école; ailleurs, les délégués syndicaux sont intégrés au conseil d'école; enfin, les enseignants de certaines écoles ont décidé de rompre tout dialogue avec la direction de l'école.

Cette stratégie d'une présence "calculée" au sein des organismes de consultation s'inscrit d'ailleurs dans une vieille tradition syndicale qui consiste à refuser de partager les responsabilités de direction et de gestion pour conserver une liberté suffisante permettant d'exercer une responsabilité de critique sociale. Les politiques et les pratiques de participation du syndicalisme restent évidemment soumises aux fluctuations de la conjoncture. Les phénomènes de participation sont liés de très près à l'émergence de nouveaux rapports sociaux et de configurations nouvelles des intérêts divergents. C'est dans cette optique qu'il est possible d'entrevoir l'apparition de nouvelles conceptions et attitudes de participation mieux ajustées au contexte socio-économique actuel. Des changements dans les relations entre le syndicalisme enseignant et l'Etat, sous le titre de stratégies comme celle "de la main tendue et de l'oeil ouvert", ne seraient pas sans influencer profondément les attitudes de participation.

LA DIVERGENCE DES INTERÊTS EN CAUSE

La difficulté de situer la position respective des agents d'éducation n'est surpassée que par la tentative de concilier les intérêts divergents en cause. Quels sont les critères permettant de fonder le partage des responsabilités entre l'école et les parents, par exemple? Tous ne sont pas d'accord avec le principe de la primauté des droits des parents:

> "Par rapport à l'école, il n'y a aucune primauté de la famille. La vie familiale s'organise en fonction de la vie de l'école, et non l'inverse. Et ce sera de plus en plus vrai. Les droits premiers des parents en éducation? Une pure abstraction. Une vérité transmuée en erreur. On ne peut rien à cette évolution" (1).

Les auteurs de ces propos précisaient que les parents, s'ils n'ont aucunement le droit de vouloir exercer un contrôle administratif sur l'école, doivent participer de près aux travaux des éducateurs professionnels. En pratique, est-ce si facile de dissocier la gestion de l'activité éducative d'une présence active dans le déroulement du processus éducatif? Comment les enseignants, dont la reconnaissance du statut professionnel reste inachevée peuvent-ils réagir à cette "interférence" des parents dans le processus éducatif?

---

(1) DUVAL, Roch, et HAMELIN, Jean-Marie, L'école sans murs, L'éducateur sans frontières, Librairie Beauchemin, Montréal, 1969.

Pour compliquer un peu le jeu des relations entre l'école et son environnement, il faudrait s'attarder aux notions de contrôle communautaire et d'école communautaire, au sens général de l'institution scolaire mise au service direct des communautés locales. L'urbanisation rapide du Québec n'a-t-elle pas relégué dans le folklore national le sens du communautaire? Ou, au contraire, la notion de communauté ne s'appuie-t-elle pas solidement sur les dimensions géographique, sociale et même politique pour constituer une entité distincte qui a des besoins propres négligés par une école d'abord au service des exigences de la société? Ou n'est-ce pas tout simplement un faux débat, puisqu'il s'agirait plutôt de concevoir des communautés d'objectifs, c'est-à-dire des regroupements de citoyens possédant la même conception d'un projet éducatif? Mais comment concrétiser ces "communautés d'objectifs" sans se heurter aux réalités des classes sociales et de la stratification sociale?

L'APPROCHE PRIVILEGIEE POUR L'ETUDE DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION

Les difficultés que nous venons d'évoquer illustrent bien que l'amélioration du régime actuel de communication-participation n'est pas liée essentiellement à l'élaboration d'une série de mesures précises qui, échelonnées sur plusieurs années, viseraient à corriger des déficiences facilement repérées. Le développement de la communication-participation ne se fait pas à un rythme uniforme et constant, mais plutôt dans un entremêlement non continu de reculs et de bonds, de compressions et d'explosions alternatives. La conviction qu'il n'existe pas de faits porteurs d'avenir s'applique particulièrement bien à ce domaine: "Cela peut paraître un truisme mais les faits ne sont porteurs de rien du tout. Ce qui est porteur ce sont les

groupes, que ce soit des groupes ou des forces politiques et économiques ou mythologiques qui se servent de ces faits avec un certain projet de société" (1). Le développement de la communication-participation est la résultante d'un choix délibéré:

> "Comme tout élément de la planification de l'avenir, le développement d'une planification participative sera l'objet d'un choix délibéré parmi un ensemble de possibilités. Les implications de ce choix au plan de buts sociaux et de moyens exigés doivent être considérés comme des éléments essentiels pour le choix lui-même" (2).

De sorte que si l'on peut être d'accord avec Thiberghien lorsqu'il prétend que la participation a son avenir devant elle, qu'elle est sans doute la grande affaire des années 70 et bien au-delà (3), c'est uniquement dans la mesure où il veut ainsi mettre en relief l'émergence de cette nouvelle valeur.

---

(1) Propos de Daniel MALKIN, rédacteur de Prospectives, à l'occasion d'un échange de points de vue sur la prospective, dans L'éducation de demain, Coll. Point de Vue... Point de Mire, ministère de l'Education, 1975.

(2) HAYWARD, Beresford, The Participatory planning process for education, Organisation pour la coopération et le développement économique (O.C.D.E.).

(3) THIBERGHIEN, Geoffroy C., "D'abord, l'information", Le Devoir, 24 avril 1974.

Cette caractéristique du développement de la communication-participation détermine l'approche avec laquelle il faut se poser la question de l'opportunité de modifier le régime actuel. Les attentes des agents d'éducation, leurs perceptions réciproques, leur conception du projet éducatif et les contraintes imposées par l'évolution de la société représentent des éléments de base dans le choix des orientations d'un régime de communication-participation. *Il s'agit donc d'insister sur les nombreux diagnostics possibles de l'état actuel du régime, sur les types d'attitudes-mentalités et sur la variété des orientations possibles au plan des objectifs à poursuivre et des réaménagements structurels qui en découlent.*

Cette optique nous oblige, dans le premier chapitre du document, à faire un "détour" pour envisager le contexte général dans lequel s'inscrit la communication-participation spécifique au domaine de l'éducation. Nous analysons les caractéristiques de fragilité et d'ambivalence rattachées aux notions de communication-participation. Nous retraçons l'évolution des demandes de communication-participation par rapport aux possibilités offertes dans le contexte administratif et politique actuel. Nous examinons rapidement les arguments positifs et défavorables à un régime de communication-participation ouvert, décentralisé, "dé-hiérarchisé".

Le deuxième chapitre est consacré à l'évolution sommaire du régime de communication-participation, en éducation, en présentant les principaux points de repère et en interprétant les faits ou les événements qui représentent les grands "points tournants" de cette évolution.

Le troisième chapitre fait état, à l'aide d'un certain nombre d'études disponibles, des attentes et des perceptions réciproques des agents d'éduca-

tion. Ces attentes et ces perceptions sont le plus souvent déduites d'un ensemble d'indices variés qui contribuent à donner une vue générale de la situation actuelle du régime de communication-participation. Même si cette description de la situation a été faite en référence directe avec l'enseignement secondaire, il semble assez évident qu'elle vaut largement pour l'enseignement élémentaire(1).

Le dernier chapitre propose des principes, des objectifs, des aménagements structurels et des conditions de réalisation de nouvelles orientations possibles du régime de communication-participation.

Il faut préciser, enfin, que les deux points de référence principaux, la communication et la participation, sont employés ici dans leur sens le plus large. Cela veut dire que le concept de participation dépasse d'abord la signification des contributions qu'un individu peut faire à une organisation ou à un système social plus large. Il va aussi au-delà de la capacité d'un individu ou d'un groupe d'influencer une décision, pour *englober le partage formel des responsabilités entre les divers agents d'éducation* (partage communément désigné sous le terme de structure du pouvoir). La notion de communication dépasse l'acception d'un échange d'informations dans un réseau d'émetteurs et de récepteurs utilisant un code quelconque, pour *inclure l'ensemble des relations qui existent entre divers individus ou agents d'éducation.*

---

(1) Le titre donné au document tient d'ailleurs au grand nombre de considérations de portée générale dépassant un niveau spécifique d'enseignement.

Cette délimitation de la communication et de la participation permet de couvrir trois séries de relations: entre l'individu *et* une organisation, entre le citoyen ou l'usager d'un service public *et* l'Etat (et ses prolongements administratifs et politiques), et entre les communautés ou les collectivités locales *et* l'Etat. Les possibilités de communication et de participation des agents d'éducation sont largement conditionnées par les rapports qui s'établissent entre les trois paliers. Le degré de décentralisation administrative ou politique influence directement la nature des relations entre les agents d'éducation. De la même façon, la qualité de la relation générale entre l'Etat et le citoyen, c'est-à-dire de la qualité de la vie démocratique d'un pays, n'est pas sans constituer un cadre qui a des répercussions sur la qualité des échanges se déroulant à l'intérieur même de l'école. Tout au long du document, en particulier dans le premier chapitre, nous passons d'un type de relations à un autre, sans expliciter formellement tous les liens qui les retiennent.

CHAPITRE I

LE CONTEXTE GENERAL DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION EN EDUCATION

Avant de décrire l'état actuel du régime de communication-participation spécifique à l'éducation, il n'est peut-être pas sans intérêt de s'attarder à trois aspects fondamentaux de tout régime de communication-participation: la fragilité et l'ambivalence de ces notions, les types d'argumentation qui favorisent ou, au contraire, s'opposent à une communication-participation optimale et, troisièmement, l'évolution des relations entre les demandes et les possibilités de communication-participation. *Ces aspects touchent à trois questions qui sous-tendent la réponse qu'un milieu éducatif sera disposé à donner au type de communication-participation souhaitable:*

- la communication-participation optimale peut-elle être opérationnalisée à des coûts psychologiques, sociaux et économiques "réalistes"?

- quels sont, et pour qui, les avantages et les inconvénients de la communication-participation?

- les demandes réelles de communication-participation sont-elles si supérieures aux possibilités offertes par le système politico-administratif ou par les organisations?

1) LA FRAGILITE ET L'AMBIVALENCE DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION

Des centres de cueillette de renseignements destinés à recevoir le "feedback" nécessaire à la protection démocratique d'un pays se sont transformés, avec le temps, en instruments de domination

qui ont même contribué au renversement de gouvernements voisins élus tout aussi démocratiquement. Plus près de nous, un groupe d'étude formé par les ministères fédéraux des Communications et de la Justice (1972) a démontré que l'information circule librement d'une entreprise à l'autre sans que la personne concernée ne soit au courant. Ce type de dégénérescence d'une institution, d'une organisation ou d'un mécanisme fondés sur les principes de la communication (1) est bien caricaturé par l'humoriste américain Art Buchwald. Ce dernier imagine "que les gigantesques moyens informatiques de l'administration américaine vont souffrir d'une "malnutrition de données" et que le FBI et la CIA, ayant épuisé toutes les possibilités de mises en fiches de la population américaine, décident d'affecter leurs ordinateurs à la constitution du profil psychologique individuel des 700 millions de Chinois" (2). Pour emprunter un dernier exemple à l'actualité, on peut rappeler comment le lancement, par un baron illustre, du mouvement de participation que constitue l'olympisme moderne (dont la devise est "l'important, c'est de participer") relève largement d'un culte de la performance qui sert bien les intérêts des régimes politiques les plus puissants.

---

(1) Un éditorial récent de Marcel ADAM ("Un Etat trop curieux et trop secret", La Presse, 22 septembre 1976) mettait de nouveau ce thème en relief: "On remarque deux tendances chez les gouvernements de plusieurs sociétés modernes dites démocratiques: l'une consiste à vouloir tout connaître de la vie des citoyens, l'autre vise à réduire le plus possible l'accès des citoyens à l'information gouvernementale".

(2) COVILLE, Gilles, "Le mythe de la communication", Economia, juin 1975.

Au-delà du paradoxe de ces formes de déviation qu'on pourrait illustrer presqu'à l'infini (1), ce thème de la communication-participation demeure en soi fort propice à des renversements de perspectives assez importants. Il y a d'abord les ambivalences qui tiennent aux conditions de temps et d'espace. Les études de Meister ont bien montré comment le développement communautaire et l'animation locale, d'inspiration anglo-saxonne et française, deviennent rapidement des instruments illusoires lorsqu'ils sont implantés dans les pays non soumis au rythme de développement des nations industrialisées. Une ambivalence semblable transparaît dans le mouvement d'oscillation entre la centralisation et la décentralisation. Aux 18e et 19e siècles, les courants unificateurs et centralisateurs devaient mettre fin à la gestion confiée aux corporations par la professionnalisation de la Fonction publique (2). Mais l'expansion du rôle de l'Etat et l'accroissement de la taille des organisations ont provoqué des revendications contre l'emprise des techno-structures et de leurs univers unidimensionnel.

L'ambivalence de la notion de communication-participation n'est pas attribuable aux seuls facteurs externes; elle est inscrite au centre même de cette réalité. Deux illustrations paraissent par-

---

(1) La récupération des notions de communication-participation à des fins strictement commerciales se révèle évidemment un terrain très fertile; par exemple, "on est six millions, il faut se parler".

(2) LANGROD, Georges, "L'administration consultative", La consultation dans l'administration contemporaine, Cujas, Paris 1972.

ticulièrement significatives. Dans le domaine des affaires sociales, la démission d'un groupe de médecins fortement convaincus de l'importance d'associer les citoyens à l'orientation et à la gestion d'un CLSC (centre local de service communautaire) représente un premier cas intéressant. Après avoir travaillé pendant quelques années au sein d'un CLSC, ces médecins ont dû abandonner, en dépit de leur croyance profonde en la nécessité d'une participation décisionnelle des citoyens au développement des services sociaux et de santé. Ils s'étaient heurtés à deux problèmes de fond: la volonté des élus d'être responsables de toutes les décisions techniques ou d'organisation quotidienne et, deuxièmement, la difficulté de faire coexister diverses conceptions de la participation. Les tendances diverses cherchaient constamment à opposer leurs conceptions d'un centre communautaire plutôt qu'à chercher une synthèse nouvelle.

L'expérience vécue, il y a quelques années, par l'Association canadienne responsable de l'organisation et de la promotion du "hockey mineur" est tout aussi éloquente. L'Association mena une vaste campagne qui avait pour objectif d'inciter les parents à accompagner leurs enfants à la patinoire du quartier ("N'envoyez-pas vos enfants à la patinoire, accompagnez-les").

L'Association a dû complètement abandonner son objectif de participation, devant les résultats inattendus de ses efforts. La venue des parents avait entraîné un remous considérable sur la scène sportive. En critiquant les moniteurs bénévoles qui ne faisaient pas jouer suffisamment leurs enfants, les parents avaient provoqué chez ces moniteurs une pression insoutenable. De plus, l'encouragement "actif" des parents avait créé chez les jeunes un goût excessif de la compétition assez peu compatible avec l'épanouissement de l'esprit sportif.

Ces exemples peuvent tout aussi bien être interprétés comme une impossibilité d'opérationnaliser une communication-participation optimale que comme une simple illustration de la fragilité de cette réalité. Pour conserver l'exemple du secteur des affaires sociales, plusieurs expériences ont donné l'occasion de constater que les tensions accrues résultant d'un régime exigeant de communication-participation se révèlent le plus souvent bénéfiques pour l'usager. Même dans le cas du "hockey mineur", l'expérience de participation insuffisamment planifiée a eu des effets bénéfiques majeurs. L'échec spectaculaire, à court terme, du mouvement de participation a permis de remédier au problème des trop rares présences de chacun des enfants sur la patinoire; à la suite de la prise de conscience des parents, des chercheurs de l'Université Laval ont mis au point une nouvelle méthode de pratique de ce sport. Un deuxième effet positif a consisté dans l'adoption d'un programme visant la formation des moniteurs bénévoles. Enfin, la campagne basée sur la participation a permis à l'Association de mesurer le chemin à parcourir pour développer le sens sportif des parents-spectateurs.

La fragilité et l'ambivalence de la communication-participation sont évidemment intensifiées par la complexité des notions qu'elle met en jeu. Outre les notions de communication et de participation, on retrouve dans un premier bloc de concepts l'information, la consultation, la concertation, la cogestion l'autogestion, etc. Ces éléments se rattachent naturellement à une deuxième configuration composée des notions de décentralisation, de déconcentration, de délégation d'autorité, de régionalisation, etc. Un troisième bloc qu'appellent nécessairement les deux premiers concerne le domaine de la dynamique des groupes et des relations interpersonnelles (leadership, cohésion du groupe, réseau informel, etc.). Et un peu

à la manière des générations d'ordinateurs qui se succèdent à un rythme rapide, les notions familières doivent faire place à la gestion participative, la direction participative par objectifs, le développement organisationnel, le contrôle communautaire, l'analyse transactionnelle, etc. A ce raffinement des concepts s'ajoute évidemment l'utilisation d'un jargon de plus en plus perfectionné. C'est ainsi que pour un groupe d'animateurs oeuvrant en éducation la cohésion dynamique d'un groupe devient la "syntalité synergique". L'application de toutes ces notions tournant autour de la communication-participation s'opère, dans le domaine de l'éducation, dans un contexte de "mouvance" marqué par les écoles libres, les écoles alternatives (de remplacement), les écoles ouvertes, l'enseignement programmé, le "performance contracting", l'école communautaire, etc.

2) LA NATURE DES ARGUMENTS FAVORISANT OU S'OPPOSANT A UNE COMMUNICATION-PARTICIPATION OPTIMALE

LES ARGUMENTS DEFAVORABLES

La *première objection* soulevée spontanément à l'encontre d'une communication-participation trop "systématisée" porte sur la perte de temps et d'efficacité qui en découle. Une décision adéquate ne saurait supporter trop de délibérations sans risquer de gaspiller des ressources et des énergies précieuses. Il importe d'abord et avant tout d'établir une distinction nette entre le temps réservé à la tâche, à l'action, à la décision *et* le temps des relations humaines à entretenir, des rencontres sociales à promouvoir, des échanges informels à multiplier entre les réunions. Après tout, l'objectif prioritaire ou la raison d'être d'une administration ou d'une grande organisation ne con-

siste pas à satisfaire les besoins de ses membres. Si la communication-participation systématique est parfois nécessaire, elle est fréquemment vaine, selon une formule souvent énoncée. La pratique "de la politique de la porte toujours ouverte" pour recueillir un motif de mécontentement ou une initiative à faire partager n'est-elle pas amplement suffisante? Le fond de cette objection de principe repose ultimement sur l'affirmation sacrée du principe de l'unité d'action ou de commandement qui signifie que tout agent collectif est nécessairement irresponsable.

Un *deuxième élément* connexe d'opposition à une extension trop large d'un régime de communication-participation réside dans la difficulté de le rendre opérationnel. Comment parvenir, à l'intérieur de "coûts" réalistes, à rendre viable une structure de communication-participation qui puisse tenir compte de la diversité socio-culturelle ou socio-professionnelle? L'écart entre le conservatisme des uns et le libéralisme des autres ne rend-il pas impossible le respect de la représentativité? Et s'il faut procéder en isolant chacune des catégories "d'acteurs", le processus ne devient-il pas inutilement onéreux? Si l'on se réfère plus spécifiquement à l'implication des citoyens, comment concilier la psychologie d'action de l'administrateur enclin à accumuler les faits et les plans d'études avant d'amorcer une action avec la psychologie du citoyen plus pressé à poser une action quelconque?

Et comme si les difficultés réelles d'opérationnalisation ne suffisent pas, on ne se prive pas d'en avancer de fort superficielles. Un peu comme ce président de comité de parents d'une commission scolaire régionale pour qui la difficulté pour les intéressés de se réunir revenait comme un leitmotiv jusqu'au moment d'apprendre ou de se remémorer

qu'à une école polyvalente de la même Régionale on avait réussi, depuis deux ans, à rassembler, le soir ou à l'occasion le jour, professeurs, parents et administrateurs.

Un *troisième ordre* de considérations visant à mettre en garde contre une expansion "irréaliste" de la communication-participation touchent l'obligation d'une saine utilisation des fonds publics et la garantie nécessaire d'un minimum de qualité des services publics. Ces deux exigences complémentaires ne peuvent qu'aboutir à une méfiance de la communication-participation trop généralisée. Il faut encadrer le développement de la communication-participation et prendre avec prudence les mesures qui favorisent l'expérimentation de diverses formules.

Selon cette logique, les "erreurs" de la base apparaissent beaucoup plus coûteuses et sont dotées d'un coefficient de visibilité beaucoup plus élevé. Elles servent rapidement à généraliser une restriction de l'autonomie laissée à la base. C'est en vertu de ce principe de réaction rapide aux abus commis par la base que le ministère de l'Education a été amené à développer un système rigide de financement des commissions scolaires. C'est dans une perspective semblable que le rapport de la C.E.C.M. sur la gestion participative mentionnait que la seule erreur qu'un directeur d'école ne pouvait se permettre consistait à enfreindre les règles administratives. Dans un autre secteur d'activités, le ministre des Affaires sociales ne manquait pas l'occasion, il y a quelques années, de citer le cas d'un CLSC qui avait pratiquement décidé de placer l'épuration de l'environnement au centre de ses préoccupations communautaires.

L'équilibre entre les priorités globales de la société et les besoins locaux demeure évidemment en soi un problème difficile à trancher. Selon la conception que l'on a des services à rendre, l'imposition aux CLSC des quatres priorités du ministère des Affaires sociales, il y a quelques années, apparaît comme la résultante d'une négligence réelle des centres locaux à répondre à des besoins à combler ou, au contraire, comme une démarche qui vient contrecarrer les priorités véritables d'un milieu.

Dans le prolongement de cette argumentation, une *quatrième objection* s'interroge jusqu'où il faut aller dans la "débureaucratisation" de l'organisation sociale. Le système bureaucratique n'est-il pas le triomphe contre toute forme d'arbitraire, de népotisme, etc.? Les règlements ne sont-ils pas une protection de la liberté individuelle? La professionnalisation des agents d'éducation n'est-elle pas un "gain" trop récent pour le laisser s'effriter sans un minutieux examen des conséquences possibles? D'ailleurs, le désir relativement faible des individus d'échanger leur marge de manoeuvre pour une implication accrue dans les responsabilités ne va-t-il pas dans le sens du maintien d'une bureaucratisation poussée?

Au même titre que l'attitude individuelle de retrait, le scepticisme traditionnel de beaucoup de syndicats face à un thème comme le partage des responsabilités, dans des formules de cogestion, n'est-il pas une invitation au maintien d'un régime de communication-participation plus compatible avec les "règles du jeu" de la société de consommation, comme par exemple un régime basé sur l'association aux profits ou l'achat des actions d'une compagnie? Transposé au plan d'une entreprise non centrée sur la notion de profit, cela revient à se demander s'il n'est pas préférable de donner accès

le plus largement possible aux bénéfices marginaux ou à des conditions de travail améliorées, au lieu de chercher à accroître le partage collectif des responsabilités.

Tout ne concourt-il pas à aménager des stratégies de communication-participation qui misent sur la capacité d'apprendre à survivre dans un système bureaucratique, à développer une "survivance créative" comme l'indique le titre d'un ouvrage américain, plutôt qu'à chercher à remplacer ce régime bureaucratique par des modes plus collégiaux, communautaires ou autogestionnaires selon les objectifs poursuivis? D'ailleurs, un régime de communication-participation trop "expansionniste" ne risquerait-il pas d'introduire le démembrement de l'Etat ou tout au moins d'amenuiser dangereusement sa fonction vitale d'arbitrage et de cohésion sociale? On serait ramené au règne de l'omnipuissance des groupes de pression ou encore projeté dans le chaos social de l'autogestion.

Un *dernier bloc d'objections* à un régime de communication-participation misant davantage sur l'autonomie d'action et sur l'influence réelle des individus, des groupes sociaux et des milieux locaux s'appuie sur l'existence de technologies nouvelles susceptibles de combler amplement les aspirations les plus exigeantes. Le développement des techniques de communication électronique et du "village global" qui en résulte n'amène-t-il pas l'éclatement d'une communication-participation nécessitant encore le relais de catégories ou de groupes sociaux? L'avènement de la "cité câblée" et de la télévision communautaire ne rend-il pas complètement désuet le traditionnel rassemblement de parents et de responsables d'école au sein du comité d'école? N'est-il pas plus approprié de relier chaque famille avec l'ordinateur de l'école ou de la commission scolaire? Ce "branchage" élec-

tronique n'est-il pas plus compatible avec les nouvelles habitudes de communication-participation instaurées par la télévision?

Il est d'ailleurs d'expérience commune qu'un système centralisé puisse être fort bien adapté aux besoins d'une population ou d'une clientèle. Il suffit de mettre au point ou d'exploiter davantage des mécanismes qui assureraient encore plus d'efficacité à la "tuyauterie" reliant les besoins catégorisés des citoyens à l'appareil de direction d'une organisation ou du système socio-politique.

LES ARGUMENTS FAVORABLES

Le premier motif avancé instantanément lorsqu'on réfère à un régime de communication-participation qui tend vers le maximum a trait aux exigences de l'idéal démocratique. Associer activement les intéressés aux décisions qui les concernent est devenu le prolongement indispensable de la démocratie libérale. La tendance du citoyen à demander des comptes aux services publics qu'il subventionne s'accroîtrait de façon irréversible. Le corollaire de cet idéal démocratique est plus souvent relégué dans l'ombre: le besoin d'implication du citoyen pour fonder la légitimité de l'organisation ou du système politico-administratif: "Certains considèrent l'Etat comme une vaste machine qui peut marcher toute seule et n'a besoin ni d'un concours actif de leur part, ni même d'une adhésion, d'un engagement" (1).

---

(1) MENDES-FRANCE, Pierre, "L'homme politique et la démocratie du 20e siècle, Le Devoir, 17 février 1970.

Une partie de la population ne se sent-elle pas si impuissante à influencer l'action de l'école dans le sens désiré qu'elle cherche à créer sa propre école ou à "émigrer" vers un autre système d'éducation? Sans les contraintes financières des familles ou sans le recours du ministère de l'Education à des mesures "énergiques" (comme dans le cas de parents de la Beauce qui prétendaient être en mesure de dispenser eux-mêmes un enseignement valable), il serait certes plus facile de se faire une idée plus exacte de la perte de crédibilité de l'école québécoise.

Un *deuxième élément* favorable à une communication-participation maximale concerne son influence sur la qualité même des décisions. La mise en commun des informations et la confrontation des points de vue permettent l'accroissement de la coordination nécessaire à la prévision. L'augmentation de l'efficacité de la décision repose aussi sur le principe qu'on acquiesce plus facilement à une contrainte qu'on se fixe soi-même. Tout aussi important que cette élaboration technique de la décision est la possibilité de la faire appliquer. Toutes les réformes sociales des dernières années ont dû prévoir des équipes spécialement attachées à associer le plus grand nombre possible de citoyens pour faire accepter les nouvelles propositions et pour réduire les ilôts de résistance. La majorité des efforts de développement des techniques d'animation sociale, au Québec, ont été reliés à cet impératif.

Une *dernière composante* de la rationalité de la communication-participation est beaucoup moins fréquemment soulignée: l'accroissement même de la qualité des services. En éducation, comment l'école parviendra-t-elle à assumer ses nouveaux rôles et à adapter ses contenus sans un recours à de nou-

velles ressources? Dans le domaine de la santé et des services sociaux, les nouvelles approches basées sur la prévention supposent un rapprochement des professionnels et des "clients".

Cette argumentation est bien résumée par l'anecdote historique suivante:

> "Les fameux bureaux soviétiques, qui débattaient sur les moyens les plus orthodoxes de transmettre la ficelle lieuse aux paysans pendant la moisson, auraient sans doute trouvé des méthodes plus expéditives, s'ils avaient pu constater eux-mêmes, dans les champs, qu'un quart de la récolte était en perdition, du fait que précisément les précieuses ficelles respectaient mieux les règlements que les nécessités" (1).

Pour reprendre un autre exemple historique plus récent, la cause majeure du retard de la formation scientifique et technique, dans le système scolaire québécois d'avant la réforme, n'est-elle pas attribuable à la configuration des "pouvoirs de décision" de cette époque?

---

(1) SAUVY, Alfred, Préface de l'ouvrage La consultation dans l'administration contemporaine publié sous la direction de Georges LANGROD, Cujas, Paris, 1972.

3) L'EVOLUTION DES RELATIONS ENTRE LES DEMANDES ET LES POSSIBILITES DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

Du diagnostic général sur l'état de cette évolution dépend largement l'ampleur des "investissements" que l'on est prêt à consentir dans le régime de communication-participation. Une évaluation concluant que les possibilités offertes actuellement l'emportent sur les demandes serait déjà lourde de conséquences.

UNE EVOLUTION CONVERGENTE

Cette évaluation de la situation met l'accent sur l'adéquation entre les demandes de communication-participation et le développement des possibilités mises à la disposition des citoyens. On reconnaît que les changements survenus dans les niveaux d'instruction et de culture ont augmenté l'aspiration à partager les responsabilités et ont aiguisé le sens critique. On perçoit aisément l'évolution d'une collectivité en train de vivre, culturellement, la "remontée du silence vers la parole", selon l'expression de Fernand Dumont. Et on est convaincu que dans l'ensemble ces besoins ont reçu la réponse qu'ils appelaient. La majorité des rapports gouvernementaux ou para-gouvernementaux publiés ces dernières années en éducation (Parent, Worth, Wright, Nadeau, Faure) ou dans le domaine des affaires sociales (Castonguay-Nepveu, Foulkes, Hastings) n'ont-ils pas mis de l'avant le principe de l'association des citoyens à l'élaboration des politiques et à la gestion des établissements de service? La Commission Castonguay-Nepveu n'affirme-t-elle pas que "ni les élus du peuple, ni le recours à l'opinion publique ne peuvent assurer une relation suffisante entre l'Etat et les citoyens"?(1).

---

(1) Le Développement, Vol. III, Tome II, 1971.

Plus concrètement, on a vu, au cours des dernières années se multiplier la création de mécanismes comme le protecteur du citoyen, les Bureaux régionaux du ministère des Communications, la Commission des droits de la personne, sans compter toutes les politiques qui comportent un effort de démocratisation des services publics et de leur processus de décision: les CLSC et la cour des petites créances pour ne mentionner que deux politiques particulièrement connues. On a même assisté à des innovations dans les procédures d'implication des citoyens, comme celle mise au point par la "Conférence sur l'Homme et les ressources". Ces procédures visaient à "...impliquer un large éventail de la population dans le cadre d'un processus constructif de communication d'où surgiront, formulés par les gens eux-mêmes, les sujets et l'agenda de la conférence nationale" (1). Au Québec, on a investi $100 000,00 pour mettre en branle ce vaste processus de participation populaire qui avait pour objectif de choisir les délégués de la population.

Il faut ajouter, bien sûr, les nombreuses études des gouvernements pour cerner les problèmes variés de communication-participation. Par exemple, il y a le "programme d'étude-consultation", autorisé par le ministère des Affaires sociales (1972), auprès des comités de citoyens. Dans la perspective "d'associer de plus près ces groupes de citoyens à l'implantation d'une véritable politique sociale, cette étude voulait identifier les moyens dont disposent les comités de citoyens pour participer au développement des politiques et, deuxièmement, voulait inventorier les supports souhaités par les comités pour poursuivre leur travail. On peut ci-

---

(1) "La population n'aime pas qu'on lui joue la comédie de la participation", Le Soleil, 18 novembre 1972.

ter aussi l'étude commanditée par le ministère des Communications sur les relations entre l'Etat et les citoyens; l'étude elle-même a fait largement appel à la population en l'invitant à émettre son avis par la voie des journaux.

Du côté des citoyens, les initiatives pour se relier d'une façon ou d'une autre au système politico-administratif ne manquent évidemment pas. Elles vont des centres de renseignement fournissant la liste des services publics jusqu'aux opérations-dignité, en passant par l'organisation des Etats généraux. Les demandes des citoyens amènent par ailleurs les réseaux de communication de masse à programmer des émissions d'information sur les rouages du système politico-administratif. Pour s'en tenir à la dernière émission en liste, il y a celle inscrite à l'horaire de Radio-Québec indiquant la façon de s'informer sur les services du gouvernement.

Dans l'optique de cette évaluation réduisant au minimum le décalage entre le citoyen *et* l'Etat, l'usager *et* l'administration, ou la communauté locale *et* l'Etat, *la "récupération" par l'Etat de certaines initiatives populaires représente un autre indice de la relation optimale existante, malgré les tensions de ce processus:* les CLSC sont venus après les cliniques populaires, l'Office de protection du consommateur après les A.C.E.F. (Associations coopératives d'économie familiale), la clinique juridique après les avocats populaires.

DEUX UNIVERS DIAMETRALEMENT OPPOSES

La contrepartie de l'évaluation précédente tend à indiquer que les individus-citoyens *et* l'Etat, les institutions, les organisations forment deux univers de plus en plus étrangers l'un à l'autre. A l'occasion d'un récent colloque ayant pour thème "Trois jours pour la planète" (1), on a souligné le paradoxe entre le changement radical survenu dans les économies des pays industrialisés depuis un siècle et le caractère immuable des institutions démocratiques et politiques, malgré le désir accru des citoyens de s'impliquer plus activement.

Ce que les uns perçoivent comme la manifestation d'un "arrimage" réussi est conçu par les autres comme le signe d'une méfiance fondamentale de l'Etat à l'égard des initiatives des citoyens. L'on invoque le fait que les A.C.E.F. se sont vus retirer leurs subventions, ce qui compromettait dangereusement leur existence; ou encore l'on rappelle le refus du ministère des Affaires sociales d'accepter que les C.L.S.C. passent des contrats de service avec les avocats populaires. La réticence de certains députés devant l'introduction des Bureaux régionaux du ministère des Communications est à mettre également au compte d'une illusoire articulation entre les modalités démocratiques actuelles et les besoins nouveaux qui émergent. Le cas de l'autoroute Est-Ouest, à Montréal, que les pétitions de

---

(1) L'Express, juillet 1976. Une dizaine de personnalités internationales ont chercher à cerner les problèmes actuels et à déceler les blocages qui empêchent de préparer l'avenir.

milliers de citoyens n'ont pu bloquer (1) vient à son tour illustrer la longue histoire des pressions demeurées lettres mortes.

Et en remontant plus loin dans le temps, on est confronté au sort que le ministère de l'Education a réservé aux propositions du rapport Parent préconisant une régionalisation sous la forme de conseils de développement scolaire. L'on connaît également le destin des Bureaux régionaux du même ministère; le projet-pilote actuel d'un bureau de l'éducation annonce-t-il à cet égard un changement de cap significatif? L'expérience du B.A.E.Q. reste encore la plus déterminante, s'étant heurtée non seulement à l'hostilité des politiciens locaux, mais à l'opposition de fonctionnaires provinciaux pour qui l'expérience risquait de saper un pouvoir fondé sur la fragmentation des secteurs d'activités.

D'une façon plus générale, trois indices sont invoqués comme mesure de la coupure radicale entre l'univers des citoyens et celui de l'Etat, des institutions ou des organisations. Il y a d'abord l'attitude de retrait de l'individu-citoyen, retrait plus ou moins volontaire de ceux que le rythme de changement social laisse loin derrière ou le repli de ceux qui se laissent distancer en faisant leur l'un des slogans de la campagne électorale récente aux Etats-Unis: "Le gouvernement ne peut rien pour résoudre vos problèmes; le gouvernement est votre problème". Le retrait est aussi la traduction d'une conception de la communication-participation réduite à la cotisation-police d'assurance que l'on paie en échange de services.

---

(1) Dans son ouvrage Planification et Politique au Québec (Les Presses de l'Université de Montréal, 1974), Jacques BENJAMIN expose les raisons de leur échec.

Le deuxième indice est constitué de la canalisation de la communication-participation vers la sphère de la vie privée ou vers une voie publique parallèle; qu'il s'agisse du développement de nouvelles formes de regroupement comme les communes, des groupes d'initiation ou d'expérimentation approfondie à l'expression sensorielle ou du succès remporté par les groupes de thérapie de tout genre.

Le dernier indice est tiré de l'étendue du sentiment anti-système, de l'impopularité extrême de tous les "establishments". Dans ce mouvement de la contre-culture dirigé contre toutes les solutions technologiques ou organisationnelles à grande échelle — qu'elles proviennent des gouvernements, des grandes corporations, des syndicats, des universités et des fondations de recherche qui sont "l'expression même de ce qu'elles prétendent dénoncer" —, le discours de base ressemble à celui énoncé dans cet extrait du livre "La genèse du surhomme":

> "Et l'aspirant surhomme - ou disons simplement l'aspirant à autre chose - doit se mettre devant une première évidence: la loi de la liberté est une loi exigeante, infiniment plus exigeante que toutes les lois imposées par la Mécanique. Ce n'est pas une glissade dans n'importe quoi mais un arrachement méthodique à un milliers de petits esclavages, ce n'est pas un abandon de tout mais, au contraire, une prise en charge de tout... puisque nous ne voulons plus être pris en charge par qui que ce soit ni quoi que ce soit... Nous sommes à l'âge du deuxième retour sur soi, et l'invention, la vraie invention,

> n'est plus celle qui mettra en rapport deux objets matériels par le phénomène subtil d'une pensée; c'est celle qui saura mettre en rapport cette même matière avec le phénomène plus subtil d'un deuxième degré de conscience, silencieux, et sans pensée. Notre âge n'est plus de perfectionner la matière par la matière... mais de lui faire révéler le propre pouvoir qu'elle contient" (1).

L'opposition au Système, parfois articulée, parfois globale et confuse, est néanmoins omniprésente même si elle est souvent diffuse. A cet égard, les productions culturelles se révèlent un indicateur assez sûr dans la mesure où elles sont le reflet de l'évolution d'une société. Un chroniqueur de cinéma notait que le cinéma policier s'est considérablement modifié, puisque les policiers ne réussissaient plus immanquablement à rétablir la loi et l'ordre: "Il y a même eu à ce niveau une sorte de renversement des valeurs morales. Les bandits nous sont devenus sympathiques (peut-être parce qu'ils travaillent contre un système dans lequel nous n'avons plus confiance). Les bandits du cinéma jouissent du prestige des héros romantiques. Ils partent des modes et forgent des styles de vie qui n'ont aucun rapport avec ce qu'ils ont vraiment connu et vécu... Au cours des dix dernières années, les Américains ont fait une sorte d'histoire cinématographique de leurs grands criminels. Tous sont présentés comme de pauvres

---

(1) FAVREAU, Michèle, "Connaissez-vous le jardin de Findhorn"? Mainmise, septembre 1976.

incompris et sont généreusement équipés d'une auréole en tout point semblable à celle de Jesse James le mal-aimé". L'énorme succès populaire de films comme "Le Parrain", "Un après-midi de chien" (récit véridique d'un vol de banque raté dans lequel les auteurs deviennent les héros des centaines de spectateurs sur les lieux du vol) ne tend-il pas à donner raison à ce chroniqueur de cinéma? D'autres films non policiers semblent faire ressortir la même tendance comme, par exemple, le film "Vol au-dessus d'un nid de coucou" dont le thème rejoint le mouvement anti-institutionnel et anti-psychiâtrie, ou encore le film M.A.S.H., une caricature de la guerre.

UNE DISSOCIATION PROVISOIRE

On accepte l'idée d'un décalage profond entre les besoins d'expression et d'implication du citoyen *et* les possibilités offertes, mais on fait en même temps un pari sur la réconciliation des deux univers. *On reconnaît l'existence d'une crise de légitimité de l'appareil de l'Etat et des institutions qui, malgré leur expansion considérable, éprouvent de plus en plus de difficulté à faire accepter leurs décisions.* Si l'on n'oublie pas d'associer cette perte de crédibilité à des événements comme la guerre au Vietnam, le Watergate, l'affaire Lockheed ou la répression des étudiants de Mexico ou du campus de Kent (pour s'en tenir aux démocraties libérales et ne pas franchir l'univers concentrationnaire de l'Archipel du Goulag), on explique plus fondamentalement "l'ingouvernabilité" des sociétés actuelles par l'écart entre les deux étages de la société, entre l'univers étatique et l'univers des expériences de la base:

"Nous avons bâti d'énormes structures sur des milieux de vie et sur des étoffes communautaires déchirés, sur une quotidienneté sans consistance, sans cohérence. Pourtant, il y avait, à ce niveau des dynamismes collectifs, des expériences et même des sagesses pratiques valables. C'est cette infrastructure sociale qu'il fallait ré-aménager, ré-assumer, ré-orienter en même temps qu'on se dotait de structures modernes et de grandes politiques... Les vrais problèmes humains s'évaluent au premier étage, à la base sociale. Et en même temps, c'est à ce niveau qu'on doit d'abord élaborer des stratégies de développement. On a à peine commencé à formuler des projets d'autogestion sociale. Après un an d'expérience, de nombreux experts font le procès des CLSC (Centres Locaux de Services Communautaires)... Il n'y a pas de véritable démocratisation, d'authentique développement, si les hommes dans leurs vrais milieux de vie n'apprennent pas à se prendre en main, à agir collectivement avec des responsabilités valables. D'aucuns se plaignent du manque de conscience professionnelle. Mais s'interrogent-ils sur les sources de ce "désintérêt" chez tant de citoyens" (1).

---

(1) GRAND'MAISON, Jacques, "Une société à deux étages", Le jour, 20 avril 1974.

La crise de légitimité apparaît aussi sous le visage de la prédominance de la logique de l'institution. A l'occasion d'une analyse de cas, Frederic Lesemann a bien dégagé les traits principaux de cette logique qui ne met pas l'institution au service du citoyen mais plutôt celui-ci au service de l'institution. La logique de l'institution fixe des limites précises au régime possible de communication-participation: "L'établissement d'une institution étant déjà en soi une définition d'une situation-problème, la participation ne peut dès lors en aucun cas viser une véritable auto-détermination puisque celle-ci implique elle-même la définition d'une situation-problème par les intéressés". La logique de l'institution est orientée vers les exigences de la société et non des collectivités locales. L'institution, pour survivre, est obligée de confondre société globale et communauté de base (1). L'entrée en action de la logique de l'institution produit évidemment un renforcement automatique, puisque le citoyen, par réflexe ou par passivité conditionnée, est amené à réclamer une intervention croissante des institutions.

---

(1) Cette notion de communauté prête évidemment à beaucoup de discussion. Certains vont jusqu'à nier complètement son existence en milieu urbain. Une étude de Gérard DIVAY (INRS-Urbanisation) présente certaines assises de la dimension communautaire: fondement territorial (relation avec l'espace de vie quotidien), fondement social (soit d'homogénéité de statut, soit d'intéraction avec les centres de service et les groupes de rencontre, par exemple) et fondement politique.
L'étude de RIOUX, SEVIGNY, LAMARCHE et al. sur les quartiers de Montréal va dans le même sens.

Mais, au total, on reste confiant dans la possibilité de rapprocher les individus-citoyens et les divers appareils ou organisations. L'énoncé d'une croyance de la Commission Faure pourrait même servir de point de ralliement: "L'avenir est à qui saura réunir, dans l'éducation, les forces de critique, de participation démocratique et d'imagination, aux pouvoirs de l'organisation opérationnelle, scientifique et rationnelle". On demeure convaincus que des étapes importantes ont déjà été réalisées ou presque. L'écart entre la reconnaissance juridique de l'égalité des citoyens dans les déclarations de principe des chartes et la réalité quotidienne se rétrécit continuellement. La relation inégalitaire traditionnelle du souverain-sujet ou du supérieur-subordonné est rompue, même s'il subsiste des survivances.

Le règne de la "féodalité institutionnelle", selon l'expression de Ardoino, a pris fin. Le citoyen n'est plus perçu comme une source de trouble qu'il faut éloigner le plus possible. Pour survivre, les organisations gigantesques doivent nécessairement faire appel à des délégations d'autorité et à la mise en place de réseaux de communication que favorisent le travail d'équipe et la prise de décision en commun. La conception d'un individu mythique propre à la démocratie libérale appartient au passé. Les progrès des techniques d'information et de consultation s'avèrent la garantie d'un rapprochement permanent. Si l'alliance des statistiques et de l'informatique peut réduire le rôle de la consultation au stade de la cueillette d'informations, c'est pour en accroître le sens au niveau de la prise de décision elle-même, sans oublier que la définition des systèmes d'information reste une matière à consultation (1). Un système opéra-

---

(1) BOULET, Louis et PY, Roselyne, "Consultation et gestion moderne", La consultation dans l'administration contemporaine, Cujas, Paris 1972.

tionnel de consultation viendra nécessairement à mesure que les technocrates et les politiciens prendront pleinement conscience de ses avantages et que les groupes sociaux assimileront l'idée que "la démocratie ne consiste pas à s'unir, mais à savoir se diviser".

UNE RECONCILIATION QUI PASSE NECESSAIREMENT PAR LA POLITIQUE

Une dernière perception de l'évolution entre les demandes et les possibilités de communication-participation postule un changement complet d'orientation de l'appareil politico-administratif si l'on veut renouer le contact entre l'univers de l'Etat et les intérêts des citoyens. Comment imaginer l'implantation d'une communication-participation optimale et coopérative quand c'est la direction même de la machine étatique qui fait fausse route en refusant de reconnaître la réalité des classes sociales et en réduisant les rapports sociaux à des rapports entre les individus. Tant que subsiste la négation d'un pouvoir défini comme "la capacité d'une classe sociale de réaliser ses intérêts objectifs spécifiques" (1), les notions de participation, de consensus, d'adhésion ne sont que des expressions des "appareils idéologiques d'Etat" (le système scolaire, la famille, les institutions politiques, etc.) ayant pour fonction de masquer les contradictions réelles des rapports sociaux. Le langage habituel de dialogue, de concertation, de relation harmonieuse est la traduction d'une conception "intégrationniste" de la société favo-

---

(1) POULANTZAS, Nicos, Pouvoir politique et classes sociales, Tome I, Maspero, Paris, 1972.

risée par l'idéologie juridico-politique actuelle. L'Etat n'est pas un simple arbitre qui doit empêcher le conflit de déborder les limites de l'ordre. Si l'Etat a une fonction globale de cohésion, il est également "le lieu où se déchiffre la situation de rupture de cette unité".

Dans les conditions actuelles, les initiatives des citoyens ne peuvent être que parallèles et doivent être canalisées vers une prise de conscience de la nécessité d'un Etat véritablement démocratique. Sans une telle substitution, l'information, la consultation, la participation ne peuvent être autre chose que des techniques de manipulation même si elles sont insérées dans une mécanique sophistiquée mise au point par une technocratie qui prétend mieux connaître les besoins des citoyens que les intéressés eux-mêmes. Le régime de communication-participation ne sert pas à introduire de nouvelles catégories sociales dans les rouages socio-politiques, mais constitue un outil supplémentaire au service de l'administration et des organisations, un outil qui renforce la domination des technocrates et des bureaucrates.

CHAPITRE II

L'EVOLUTION DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION EN EDUCATION

Il n'est pas question ici de retracer véritablement l'évolution du régime actuel de communication-participation. Cette tâche supposerait, en plus d'un retour au passé d'avant 1960, une recomposition assez détaillée du contexte socio-politique en fonction de l'optique de chacun des acteurs impliqués: ministère de l'Education, commissions scolaires, syndicats, parents, etc. Le simple rappel du fonds de scène tentera néanmoins d'échapper à deux pratiques couramment rencontrées dans ce genre d'exercice vers le passé.

La première consiste à adopter un point de vue linéaire du développement de la communication-participation: au début des années soixante le climat était euphorique, avec une participation optimale, pour tourner graduellement et aboutir à un désenchantement total, à une absence complète de communication-participation. Dans la période qualifiée généralement d'euphorique (et elle l'a effectivement été sous l'angle de la mobilisation politique), la communication-participation était loin de toujours combler les attentes des acteurs. L'épisode des C.O.R.E.P.S. (Comités régionaux de planification scolaire) l'a amplement démontré, comme nous aurons l'occasion de le voir plus loin. La deuxième pratique parvient à mettre entre parenthèses le cadre socio-politique dont l'influence pourtant omniprésente compte grandement dans le développement de la communication-participation en éducation. Tout est réduit à des problèmes techniques d'édification d'un système scolaire dont les difficultés de communication-participation sont expliquées par les situations nouvelles créées par la réforme elle-même.

Le rappel de l'arrière-plan historique s'opère en trois temps. On fait d'abord écho à deux versions diamétralement opposées sur la qualité du régime de communication-participation qui a accompagné la réforme scolaire. On confrontera ensuite

ces interprétations aux intentions majeures énoncées en ce domaine au début de la réforme et aux critères qui régissent habituellement la communication-participation. En troisième lieu, on mettra l'accent sur les grandes données de base ou les points tournants qui ont marqué le développement du régime de communication-participation.

1) DEUX VERSIONS LARGEMENT REPANDUES

Une *première version* insiste sur le progrès considérable, du point de vue de la communication-participation, que représente en soi la décision de procéder à la réforme scolaire: "La décision de créer un ministère de l'Education, en 1964, traduisait une option fondamentale: au nom de la collectivité, l'Etat assumait la responsabilité globale du système d'éducation. On ne comprendrait rien de ce qui s'est passé par la suite si l'on perdait de vue cette option" (1). Le Québec se dotait de son projet collectif le plus significatif: "Dans le domaine de l'activité politique au sens large de l'expression, toutes les opérations entreprises dans le cadre de la réforme de l'éducation me semblent avoir donné au Québec son premier projet collectif" (2). Le changement de "décideurs", au début des années soixante, permettait de réali-

---

(1) MARTIN, Yves, L'école publique: une option collective fondamentale, Allocution d'ouverture au Congrès de l'Association des directeurs généraux des commissions scolaires, 19 mai 1976.

(2) MARTIN, Yves, "Education and Québec", Education Canada, décembre 1971, vol. II, no 4.

ser une réforme qui se préparait depuis un certain temps déjà: "Quand la Commission Parent commença son travail, les problèmes qui confrontaient alors le monde de l'éducation se posaient, en réalité, dans des termes identiques à ceux qui prévalaient pour Perreault un siècle auparavant" (1).

La politisation de l'éducation n'était que l'aboutissement d'une longue lutte pour le contrôle de l'école. Dès la fin du 18e siècle, trois forces s'affrontaient sur le terrain scolaire: l'Eglise catholique, l'élite canadienne-française et les dirigeants anglophones du pays. C'est ainsi, par exemple, que l'Eglise et l'élite francophone formèrent une alliance pour mettre en échec la loi de l'Institution Royale de 1801 qui devait permettre au gouverneur de nommer dans chaque paroisse les commissaires chargés d'administrer des écoles élémentaires gratuites. On percevait dans ce projet centralisateur la menace de l'assimilation (2).

La nouvelle configuration des centres de décision, en 1960, constituait un changement radical dans l'assise même du régime de communication-participation; on y renouvelait les acteurs. Ce changement se concrétisa par une modification du processus électoral scolaire qui, amorcée en 1961, était complétée en 1971 et 1973 (Montréal) par l'extension du droit de vote à tout citoyen âgé de dix-huit ans.

---

(1) Idem

(2) ESCANDE, Claude, Les classes sociales au CEGEP, Edition Parti Pris, Montréal, 1973.

En plus de confier l'administration des institutions scolaires à des mandataires désignés par les collectivités, *le nouveau régime de communication-participation entendait associer activement le plus grand nombre de citoyens intéressés à l'éducation:*

> "Le second but de la réforme scolaire était d'amener le plus de gens possible à s'intéresser à la chose scolaire. Il y a aussi peu que douze ans, à part ceux qui étaient payés pour s'en occuper, c'est-à-dire les professeurs et les gens du département de l'Instruction publique, presque personne ne considérait que l'éducation était son affaire. Dans la mise en place du nouveau système scolaire, des milliers de citoyens ont eu leur mot à dire. Je pense à toutes les personnes qui ont participé aux milliers de comités de tous ordres et de différents mandats. Je pense aussi à la participation des étudiants qui maintenant ont leur mot à dire grâce aux nouvelles structures" (1).

---

(1) DESBIENS, Jean-Paul, "La réforme scolaire": une aventure collective essouflante dont on doit être fier", Entrevue donnée à la Revue Notre-Dame, no 8, Septembre 1972.

On est même étonné que les progrès réalisés ne soient pas mieux reconnus:

> "Quoi qu'il en soit des statistiques rigoureuses, il n'y a pas de risque à affirmer que le ministère a fait systématiquement appel, depuis le début, à la consultation et à la participation des milieux intéressés, que ces milieux soient de l'intérieur du système d'enseignement ou qu'ils soient de l'extérieur, et qu'il continue à y faire appel très largement, beaucoup plus largement qu'on ne l'avait fait auparavant. Aussi est-il étonnant de constater, après plus de dix ans de consultation intensive, qu'on semble tout aussi agressif à l'endroit du ministère qu'on pouvait l'être à l'endroit du Département de l'Instruction publique, auquel on reprochait précisément de ne pas avoir eu suffisamment recours à la consultation" (1).

On ajoutait qu'on ne voyait pas comment l'on pourrait donner aux organismes centraux de consultation "plus de pouvoirs décisionnels sans mettre en cause la responsabilité ministérielle elle-même et le jeu normal des institutions de la démocratie parlementaire".

---

(1) TREMBLAY, Arthur, "La démocratisation de l'enseignement", Conférence donnée au Colloque "Le Rapport Parent, dix ans après".

Cette infrastructure de communication-participation qui caractérisa les premières activités du ministère de l'Education fut par la suite adaptée au "rythme de croisière" atteint dans le développement du système scolaire. Les modifications prirent principalement la triple forme de l'implantation de Missions, de la création de commissions d'étude formées de divers agents d'éducation et de la mise au point d'un réseau plus ou moins formel d'informateurs et de groupes-témoins.

Les documents officiels du Ministère véhiculaient par ailleurs une idéologie qui faisait une large part à la communication-participation. L'école coopérative érigeait même en postulat de base l'implication des enseignants:

> "Le Règlement no 1 associe étroitement le personnel enseignant à la rénovation de l'enseignement. L'article VIII fait même de la consultation du personnel académique d'une école, une condition nécessaire à l'obtention, par une commission scolaire, de l'autorisation d'appliquer le règlement, en tout ou en partie... Stimuler la participation active des enseignants à l'évolution de l'organisation pédagogique des écoles, axer cette réforme pédagogique sur l'enfant, tels sont les deux objectifs majeurs et fondamentaux du Règlement no 1. C'est dans cet esprit qu'il a été conçu; c'est dans cet esprit qu'il doit être interprété et appliqué si l'on veut que soit franchie

avec succès cette deuxième étape
d'une rénovation en profondeur
de notre système scolaire" (1).

Cette implication des enseignants se traduisait également par l'inscription dans la convention collective de la formule du conseil d'école qui généralisait ainsi une pratique nouvelle.

Dans cette école coopérative, les parents devaient occuper une place de choix au sein de l'atelier pédagogique, formule permettant à leurs représentants de collaborer activement au projet éducatif de l'école. Cette première insertion des parents dans l'école allait être consolidée, quelques années plus tard, par l'institutionnalisation de leur présence par l'intermédiaire du comité d'école et du comité de parents.

Ce premier tableau doit inclure les campagnes d'information et les nombreuses publications qui visent à appuyer le débat scolaire sur les données techniques indispensables à la compréhension des situations. Des revues comme celles préparées par la Fédération des commissions scolaires, le Ministère ou la Centrale de l'enseignement ont contribué et contribuent encore à alimenter les discussions sur les enjeux scolaires les plus importants.

Tout en reconnaissant ces faits ou ces réalisations, une *deuxième version* est plutôt portée à conclure que le régime de communication-participation a toujours affiché des lacunes fondamentales.

---

(1) L'école coopérative, Documents d'éducation 2, ministère de l'Education, Gouvernement du Québec, septembre 1966.

La large consultation régionale et la réelle expression des points de vue à l'échelon national, au début de la réforme, restaient empreintes d'une inefficacité générale:

> "Cependant, malgré les appels insistants du Ministère à la participation des groupes, malgré la présence d'un grand nombre de représentants des corps intermédiaires au sein des comités d'étude et de consultation, certaines associations ont dénoncé vigoureusement l'absence de dialogue entre le ministère de l'Education et les corps intermédiaires. On accuse le Ministère de préconiser en parole la démocratie de participation, alors qu'en réalité il rejette le dialogue et impose ses décisions d'autorité et sans consultation préalable. A l'été 1965, semblable malaise s'est répandu dans quelques commissions scolaires régionales. Les comités régionaux de planification venaient de terminer leur rapport et l'avait expédié au Ministère. Les membres des comités espéraient alors des échanges avec les fonctionnaires du Ministère sur les projets qu'ils avaient proposés, ou tout au moins une réponse aux recommandations qu'ils avaient faites. Ils se plaignaient de la lenteur des communications, ils affirmaient que le Ministère avait déjà ses propres spécialistes sur place et qu'ils élaboraient en chambre close et sans consultation les plans régionaux.

> Ils avaient l'impression que le gouvernement avait créé un décor démocratique sans participation réelle des régions" (1).

Au-delà d'un problème d'inefficacité, il s'agirait d'un déséquilibre marqué entre un leadership centralisateur et les exigences de la communication-participation:

> "Pendant la décennie, le gouvernement et ses hauts fonctionnaires exercèrent non seulement un leadership en éducation mais en contrôlent la direction. Inversement, l'autorité et les droits des commissions scolaires diminuèrent graduellement mais systématiquement. Le Conseil Supérieur de l'éducation, création prometteuse de la réforme, servit d'instrument de consultation utile et constructif seulement dans la mesure où il s'abstint de freiner l'élan du ministre de l'Education et de ses hauts fonctionnaires" (2).

---

(1) Conseil Supérieur de l'Education, La participation au plan scolaire, Rapport annuel 1964-1965.

(2) GALLAGHER, Paul, "Power and Participation in Educational Reform", McGill Journal of Education, Fall 1972, Vol. VII, no 2.

Contrairement à ce qui était prévu, la présence des "officiers supérieurs" du Ministère aux réunions du Conseil supérieur ne se conformait pas à la conception de personnes-ressource souhaitée par les membres du Conseil.

Les relations entre les commissions scolaires et le ministère devaient assez rapidement se heurter à un système de normalisation des coûts d'opération qui avait pour effet de donner une allure particulière aux structures scolaires semi-décentralisées. La mise au point des nouvelles règles du jeu devenait complète avec l'adoption de la loi 25:

> "La loi 25 était tout à fait spéciale par son contenu; elle établissait un précédent en réaménageant les pouvoirs dans le secteur de l'enseignement public au Québec (...) En 1969, les commissions scolaires étaient devenues des unités administratives régionales du ministère de l'Education, pratiquement dépourvues de tout pouvoir d'une certaine importance" (1).

---

(1) GALLAGHER, Paul, ibid.

La réorganisation administrative amorcée avec la réforme devait être complétée en janvier 1972 par les dispositions de la politique administrative et salariale (1).

Le contexte centralisé de la réforme ne devait pas être atténué ou compensé par la création de Bureaux régionaux limités à constituer des annexes administratives du Ministère, malgré que "plusieurs tentatives de clarification de la problématique générale des Bureaux régionaux du M.E.Q. ont été faites dans le passé" (2). La situation des Bureaux régionaux s'inscrit évidemment elle-même dans l'évolution du processus de planification du développement du Québec: "Il faut bien reconnaître que quelles que soient les intentions exprimées et même les réorganisations de structures effectuées, la décentralisation et la déconcentration territoriales n'ont pas fait de progrès sensibles depuis quelques années. Or, ce sont les deux formules qu'on doit associer à l'allègement de l'appareil technocratique de l'Etat et au rapprochement des usagers" (3). Le colloque organisé en 1973 par

---

(1) LESSARD, Jean, Le rôle des services administratifs dans une commission scolaire. Texte présenté aux journées d'étude de la Direction des services aux étudiants des commissions scolaires, 6 juin 1975.

(2) NAULT, Aimé, Les Bureaux régionaux, 31 juillet 1973.

(3) PARENTEAU, Roland, Les expériences québécoises de décentralisation et de déconcentration, Colloque de l'Institut d'administration publique du Canada - Régionale de Québec, avril 1976.

l'Ecole Nationale d'Administration Publique sur le "Pouvoir régional" n'a pas permis non plus d'entrevoir un avenir très prometteur pour ce thème.

On pourrait évidemment aligner une série impressionnante d'événements concourant à illustrer davantage le caractère centralisateur et peu consultatif d'un régime de communication-participation dans lequel des acteurs sont même en rupture de banc les uns avec les autres. Qu'il suffise de rappeler la résistance tenace à l'application du concept de polyvalence en milieu urbain, la dénonciation du "refus" du Ministère d'entretenir des relations de travail civilisées avec les directeurs d'école (1) et, plus récemment le cri d'alarme des organismes volontaires d'éducation populaire (2). Dans ce dernier cas, le grief portait entre autres sur le refus du Ministère de rencontrer le comité d'action pour lui expliquer son nouveau programme et sur la création d'une structure additionnelle entre les deux interlocuteurs.

2) QUEL BILAN PEUT-ON TIRER?

Les perspectives présentées dans les deux tableaux précédents sont jusqu'à un certain point beaucoup plus complémentaires qu'opposées. Même s'il faudrait certes nuancer considérablement plusieurs des points soulevés. Les raisons valables

---

(1) CHENIER, H. et DEMONTIGNY R., "Se laisser écraser ou se révolter", Le Devoir, 19 mai 1972.

(2) Le Comité d'action des organisations volontaires d'éducation populaire, "Le ministère de l'Education veut-il faire machine arrière dans le domaine de l'éducation populaire?", Le Devoir, 21 juin 1976.

ne manquent pas pour justifier la centralisation accrue du système scolaire (1). Sur d'autres points, il importerait tout au moins d'envisager la diversité des analyses (2). Dans d'autres cas, il n'est pas facile de faire la démarcation entre un état détérioré des relations entre les acteurs et une simple épreuve de force dont l'enjeu est le respect de l'intérêt collectif.

Sans prétendre au bilan global, quelques certitudes se dégagent néanmoins avec assez de clarté. Il faut d'abord ramener à trois les grandes intentions initiales du régime de communication-participation:

- la démocratisation politique du système d'enseignement;

- l'association, au moyen d'une consultation plus ou moins formelle, de tous les groupes et individus intéressés par le projet collectif que constitue l'éducation;

- la transformation de l'institution scolaire en école coopérative.

---

(1) Dans Le Rapport Parent, dix ans après, Gérard FILION en rappelait quelques-unes.

(2) Dans le même ouvrage, David MUNROE traçait des relations entre le Conseil Supérieur de l'Education et le Ministère un portrait relativement positif.

Les progrès réalisés sous l'angle de la première intention apparaissent considérables. La réforme scolaire a mis fin à une situation où le contrôle du système échappait à la législature élue par la population, en faveur des corps intermédiaires créés ou acceptés par l'ensemble des députés; à l'échelon local, le système était contrôlé par les propriétaires fonciers. Dans cette optique, les audiences publiques de la commission Parent et la discussion sur le projet de loi 60 ne représentaient pas un événement banal. Les limites de ces progrès résident essentiellement dans la centralisation excessive qui accompagna la réforme de l'appareil scolaire et dans la qualité actuelle des processus électoraux, aux plans national et local. Des symptômes de l'inadéquation du déroulement des élections scolaires locales ressortent d'indices comme le taux réduit du vote, les réélections sans opposition et la politisation souterraine des débats.

La proclamation de l'école coopérative paraît, au contraire, loin d'être aussi achevée que la première intention. L'école coopérative inscrite dans le sillage du *Règlement* 1 n'a certes pas donné lieu à la mobilisation profonde qu'elle appelait. Trois ans après le lancement de la formule des ateliers pédagogiques, le Conseil supérieur de l'éducation constatait que l'atelier demeurait à peu près inexistant dans la plupart des milieux et que toute forme même de participation était encore embryonnaire. La loi 27 intervenait pour garantir la présence des parents dans l'école, mais elle proposait un cadre strictement consultatif aux activités des parents, à une époque où ce mode d'implication dans le processus de décision risque de générer plus de frustration que de satisfaction.

Par ailleurs, l'évolution de l'action syndicale vers une stratégie qui vise à rompre le fractionnement traditionnel entre le professeur, le syndicaliste et le citoyen contribue tout au moins à éclairer sous un jour nouveau le rapport de coopération projeté en 1965.

Du point de vue de la communication-participation des élèves, il n'est pas évident que le thème de "l'école, milieu de vie" suffise à traduire l'objectif d'une implication optimale de l'adolescent dans le processus éducatif et dans la vie générale de l'école. De nombreuses études tendent à mettre en relief les progrès énormes qu'il reste à accomplir, comme nous le verrons plus loin.

La généralisation des conseils d'école, l'institutionnalisation de la présence des parents dans l'école et la mise en place de comités de gestion réunissant les directeurs d'école et les cadres de la commission scolaire représentent les points de repère les plus visibles du chemin parcouru dans la réalisation du projet d'une école coopérative.

Le bilan relatif à l'intention d'associer de près les agents d'éducation et les citoyens à l'orientation et à la gestion de l'école publique se révèle beaucoup plus ambivalent. Le système scolaire, en dépit de son caractère fortement centralisateur dans les faits, sinon dans ses structures juridico-administratives, *est demeuré extrêmement sensible à son environnement, à l'écoute des besoins manifestés.* Les nombreux "reculs" des centres de décision ne reflétaient pas toujours de simples replis stratégiques, mais souvent la volonté de laisser façonner le système par les tendances exprimées. Le souci extrême de soigner son image publique, de la part d'un organisme comme le minis-

tère de l'Education (1), va aussi dans le sens d'une préoccupation des besoins et des demandes des usagers et des agents d'éducation, même si le souci de l'image peut se situer à la surface des relations entre un organisme et son environnement.

Ces indices s'appuient par ailleurs sur l'existence d'une infrastructure de communication-participation particulièrement développée (2). Tout en permettant à tous les points de vue de se faire entendre, cette structure procurait aux appareils centraux de gestion l'enracinement dont ils avaient besoin pour maintenir dans des limites acceptables la centralisation poussée du système scolaire. Les nombreux comités de consultation du Ministère avaient, pour lui, le double avantage d'obtenir une expertise à peu de frais et de constituer un banc d'essai dans le rodage de ses politiques. Le fait que les membres de ces comités n'étaient pas liés par mandat aux associations qu'ils "représentaient" constituait un atout déterminant pour le meneur de jeu. A la limite, toute l'infrastructure devenait une simple technique de sondage ou une annexe administrative prolongeant les services administratifs réguliers.

Malgré leur importance quantitative et leurs règles du jeu particulièrement rentables, ces mécanismes se seraient avérés insuffisants sans un

---

(1) Dans les bilans périodiques internes du M.E.Q., l'image publique apparaît souvent parmi les thèmes majeurs des rapports d'auto-évaluation.

(2) Dans le rapport du Québec (mars 1975) préparé dans le cadre de la Revue des politiques d'éducation au Canada, Louis-Gilles BOUCHARD et Armand GINGRAS présentent une description détaillée de cette infrastructure.

réseau informel efficace. Ce réseau assurait une souplesse indispensable dans la connaissance des réactions des intéressés, une rapidité d'exécution que la lourdeur de l'infrastructure officielle ne permettait pas. Ce réseau d'individus ou de groupes-témoins rendait surtout possible un échange de données qui avait le mérite de devancer considérablement les positions présentées dans les mécanismes officiels.

Si l'on peut parler d'un système à l'écoute et d'association réelle des gens concernés, il est moins certain par contre que l'on soit en mesure de qualifier cette association d'optimale et même d'active. Les groupes n'étaient pas partie intégrante d'un processus d'élaboration des politiques d'éducation, mais plutôt des interlocuteurs à qui on reconnaît un droit de veto sur les politiques soumises à leur attention, ou encore des ressources apportant des données servant à la fabrication des solutions aux problèmes. Il en a été de même dans les premiers temps de la réforme, y compris au sein des comités les plus susceptibles de favoriser une collaboration véritable des forces en présence. A cet égard, même les opérations les plus rapprochées de cette perspective (comme Départ-province en éducation des adultes) ne sont pas parvenues à atteindre cet objectif.

L'implication des intéressés devenait de plus en plus fragile à mesure qu'elle s'exerçait sur des objets à portée moins technique. Les mêmes règles du jeu, si appropriées à mettre dans le coup les intérêts les plus divergents sur des questions complexes, perdaient toute leur efficacité dans le cas des politiques touchant directement l'ensemble des usagers ou des citoyens. Il aurait fallu l'expression de points de vue pleinement représentatifs des personnes consultées, ce qui n'est pas possible tant qu'on n'accède pas à une élaboration conjointe des politiques (en dehors d'un cadre à connota-

tion corporatiste). Pour pallier l'absence de cette condition fondamentale, il aurait au moins fallu adjoindre au processus de communication-participation habituel des procédures de contact étendues aux destinataires de la politique. Cette étape a souvent été escamotée, sous prétexte que la consultation des leaders autorisés, doublée parfois d'une étude scientifique des besoins, dans un domaine donné, devait largement suffire. Il faut encore s'assurer que la politique supposément fidèle aux besoins recueillis l'est effectivement; dans certains cas, l'étape oubliée pourrait adéquatement remplacer l'étude approfondie des attentes toujours difficiles à connaître par la méthode du questionnaire.

Les politiques préparées à l'intention des milieux dits défavorisés n'ont pas particulièrement constitué la zone la plus fructueuse sous l'angle de l'association active des usagers et des citoyens. A lui seul le projet Multi-Média, dans ses multiples versions, mériterait une analyse détaillée. La méfiance envers les milieux populaires n'est jamais apparue sous un éclairage plus significatif, autant dans les orientations du projet que dans le degré d'influence laissé dans sa gestion.

En résumé, l'intention d'associer activement les groupes intéressés se solde à la fois par un succès retentissant et par un échec monumental, selon la conception que l'on se fait des exigences d'une telle association.

3) LES POINTS TOURNANTS

Une façon différente de procéder à la reconstitution de l'arrière-plan du régime actuel de communication-participation consiste à en dégager les points tournants. Le régime de communication-

participation a été marqué par un ensemble de contextes plus ou moins superposés qu'il s'agit de décrire à larges traits, sans nécessairement les rattacher à un moment bien précis dans le temps.

DE NOUVEAUX PARTENAIRES

Le premier point tournant est délimité par ce qu'il est convenu de désigner d'idéologie du rattrapage, c'est-à-dire cette entreprise de modernisation du système scolaire en vue de l'adapter aux transformations économiques d'un Québec de plus en plus industrialisé (1). L'équation entre l'éduca-

---

(1) Un article de Cyrille FELTEAU, "En quelques semaines l'atmosphère du Québec changea du tout au tout" (La Presse, 2 juin 1975), illustre l'impression de rupture qui accompagna le début de la révolution tranquille. "Immobile ou me frayant péniblement une voie dans cette foule compacte, figée sur place, je ne pouvais m'abstraire de l'atmosphère lourde qui enveloppait tout le monde, en cette circonstance historique. Dans le silence général, des sons et des images me revenaient en mémoire. J'entendais, je revoyais encore les "triomphes" de l'Union nationale dans ces mêmes lieux au soir des élections depuis plus de quinze ans. Une idée m'obsédait: "C'était la fin d'une époque", me répétais-je. Plus jamais, depuis, je n'éprouvai cette impression presque physique d'arrêt, de suspension, mais aussi de brisure dans le temps. Pour moi comme pour bien d'autres sans doute - à tort ou à raison - la révolution dite tranquille a commencé ce jour-là... En quelques semaines, l'atmosphère de l'Assemblée législative et de la province changea du tout au tout. Comme si, dans un appartement fermé depuis longtemps, quelqu'un avait soudain ouvert toutes les fenêtres un jour de soleil et de grand vent..."

tion et le progrès économique dominait tous les débats sans risque de se heurter aux "contradicteurs". Sur le plan individuel, le slogan "Qui s'instruit s'enrichit" véhiculé par le ministère de l'Education venait renforcer l'orientation économique du projet éducatif de cette époque.

Dans ce contexte de survalorisation de l'éducation comme projet-type incarnant la "révolution tranquille", la communication-participation signifiait d'abord la mobilisation des agents d'éducation en faveur du développement d'un système plus accessible à l'ensemble de la population. Le délai dans la création du ministère de l'Education (débat sur le projet de loi 60) ne laissait pas aux forces progressistes le loisir de prendre leur distance face à leur nouvel allié, l'Etat. Il n'était donc pas nécessaire de mettre au point de savantes stratégies de communication-participation pour obtenir la cohésion requise. La situation des promoteurs de la réforme scolaire ne leur laissait guère le choix de tenir des discours à saveur autre que "participatoire". D'autant plus que la réforme amorcée voulait dire aussi l'accès des fonctionnaires de l'Etat et du personnel oeuvrant dans l'enseignement au sein des nouvelles élites techniciennes. Dès 1959, la levée de l'interdiction de recourir à l'arbitrage et la retenue à la source devaient contribuer à une croissance rapide des organismes de défense des intérêts des enseignants.

Dans la foulée de ce changement fondamental dans la composition des rapports de force entre les agents sociaux, on procéda au lancement de l'école coopérative qui devait étendre la démocratisation de l'école jusqu'aux processus de décision touchant la gestion quotidienne et le déroulement de l'activité éducative. On était convaincu que l'adhésion affective exprimée dans la mobilisation politique autour du chantier scolaire pouvait se transposer

machinalement dans la gestion pédagogique. Ce transfert était particulièrement difficile à réussir à cause du rythme imposé par les événements à la réforme de l'école, comme le signale la Conférence sur l'éducation organisée par l'O.C.D.E. en 1971: "Mais nous devons constater l'unanimité des rapports préliminaires qui nous sont présentés par le Secrétariat à souligner que la croissance des systèmes éducatifs de 1960 à 1970 a été un processus désordonné plutôt que planifié, répondant à la demande sociale plutôt qu'à l'adaptation aux besoins des différentes branches professionnelles" (1). Les insuffisances du processus de planification prédisposaient mal à l'association et à la concertation des "professionnels" de l'enseignement, des usagers et des citoyens intéressés aux orientations et à la gestion du fonctionnement de l'école.

La communication-participation nécessaire à la réalisation du nouveau projet éducatif s'est ainsi trouvée assez rapidement coincée, travaillée entre deux forces en complet déséquilibre: l'absence d'une assise technique comme la planification et l'omniprésence survoltée de la mobilisation politique. Par surcroît, le poids du courant politique représentait un certain déplacement des énergies au détriment de la vie quotidienne de l'école. La communication-participation interne à l'école a donc relativement tourné dans un vacuum, court-circuitée par un mouvement intense d'activités *autour* de l'école, plus précisément *autour* du système scolaire.

---

(1) Allocution de Pierre BILLECOCQ, Président de la Conférence.

DEFINIR LE CORRIDOR DE LA COMMUNICATION-PARTICIPATION

Dans l'espace et les conditions fixés par l'idéologie du rattrapage, le développement du système de communication-participation n'en a pas moins donné lieu à une vaste entreprise pour tracer les contours du champ des possibilités offertes par la conjoncture sociale. Cet essai sérieux et de bonne foi pour appuyer la communication-participation sur une base solide constitue le deuxième point tournant de l'évolution de ce domaine d'activités. C'était l'époque où la communication-participation figurait avantageusement parmi les cinq priorités du projet de la première convention provinciale proposé par la C.E.Q. (consultation et participation, conditions de travail, souci des régions éloignées, sécurité d'emploi, système de perfectionnement des maîtres). C'est aussi durant cette phase que le Conseil supérieur de l'éducation présenta, en cinq ans, sept avis sur la participation des parents.

L'objectif minimal de cette période vouée à la définition de protocoles sur la communication-participation visait à liquider définitivement toute trace d'autoritarisme. On voulait mettre fin au statut particulier de certains participants et inscrire sans équivoque dans le nouveau contrat social la parité des actionnaires de l'entreprise éducative. L'instauration d'un régime consultatif représentait la visée essentielle des revendications. La consultation devenait l'étape cruciale dans la recherche d'un nouvel équilibre des rapports sociaux entre les agents d'éducation. Cette stratégie n'excluait aucunement les préoccupations de cogestion ou d'autogestion, même si elles n'apparaissaient pas comme la résultante ou le moteur d'un projet d'action bien articulé. Les commissions scolaires et les syndicats des enseignants

s'attardaient à faire l'inventaire des secteurs où la "codécision" pouvait être de rigueur. Le syndicat des professeurs de la C.E.C.M. organisa même un référendum par la poste pour connaître l'opinion de ses membres sur les diverses formes d'autogestion dans le domaine scolaire.

A cause du contexte général prévalant à cette époque, les résultats de cette démarche de recherche demeurèrent au-dessous des espoirs permis. Des groupes comme les parents restèrent à l'écart des enjeux de l'école, étant probablement perçus comme un frein majeur ou une catégorie non porteuse de la modernisation du système scolaire. Le chemin parcouru entre les associations parents-maîtres, l'Atelier pédagogique et le comité d'école n'offre pas nécessairement beaucoup de matière à réjouissance. Des observateurs (1) et des parents ont prétendu que le cadre juridique s'est avéré un carcan supplémentaire à la liberté d'action des parents (2). Du côté des étudiants, le thème de l'école coopérative n'a pas eu la résonnance que sa proclamation bruyante avait laissé entrevoir.

---

(1) LESSARD, Marc-André, "Participez!", A propos, 23 novembre 1973. "L'Association de parents créée et maintenue par les parents hors de tout cadre juridique et administratif était beaucoup plus saine".

(2) Dans le langage du romancier Réjean DUCHARME, on pourrait être amené à établir une analogie entre le statut légal ajouté (SLA), avec le comité d'école, et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), en France.

En dépit des gains substantiels faits par les professionnels de l'enseignement dans la reconnaissance de leur contribution à l'entreprise éducative, ceux-ci se sont heurtés assez rapidement à un refus catégorique d'élaborer véritablement la charte des droits et obligations d'un régime optimal de communication-participation. Peu habituées aux exigences nouvelles de la participation et déjà à l'étroit dans ce qu'il leur restait d'autonomie, les organisations scolaires locales se sont réfugiées dans l'attitude légaliste suivante: "Des pouvoirs délégués ne se délèguent point". L'imposition d'un décret, comme point terminal de la plus haute forme de codécision, produisait une rupture brutale à l'ère de la détermination du champ de la communication-participation.

Au total, le travail de défrichement de nouvelles frontières d'un régime de communication-participation mieux accordé à la dynamique sociale moderne était laissé en suspens. Les craintes des théoriciens de la politique à l'effet qu'un haut niveau de participation politiserait une portion importante des relations sociales n'ont donc pu se matérialiser ou se concrétiser. On n'a pas eu besoin non plus de mettre en garde contre un excès de popularité du thème de l'école coopérative, comme on avait senti la nécessité de le faire pour d'autres slogans de la révolution tranquille (1). Il resterait évidemment à s'interroger longuement sur les répercussions de cet immense acte manqué que représente cette phase de l'évolution du régime de communication-participation. Ne serait-on pas, par exemple, actuellement en meilleure posture pour envisager le défi de l'école communautaire si le "jeu de l'atelier pédagogique" avait fait l'objet d'un essai loyal?

---

(1) Léon DION avait prévenu les initiateurs de la "révolution tranquille" du risque d'utiliser des expressions comme "Maître chez nous".

LE RETOUR AUX SOURCES OU LA LOI DE L'ESCALADE

Le troisième point tournant est caractérisé par l'effritement, à la fin des années soixante, de l'alliance entre les élites techniciennes syndicales et étatiques. Cette rupture posait en des termes nouveaux (L'école au service de la classe dominante) un débat qu'on avait cru vider pour longtemps concernant l'orientation de l'école. L'ouverture sur le "deuxième front" de la part de la C.S.N., en 1968, marqua symboliquement le début de la reprise de cette discussion de fond.

Ce débat s'est amorcé dans un lourd climat d'émotivité (1). Les leaders syndicaux sont présentés comme les champions d'un ouvriérisme simpliste. La publication du Manuel du 1er Mai, en 1975, donne lieu à un déchaînement d'accusations qui n'est pas sans rappeler un peu la chasse au communisme qui, dans certains pays, au début des années cinquante, avait amené les leaders nationaux à s'interroger sur l'opportunité de congédier un millier de professeurs. L'épisode du commissaire-enquêteur dans les écoles du Québec est aussi assez significatif de l'atmosphère prévalant ici. La

---

(1) ANGERS, Pierre, op. cit., "Le ton passionné et parfois partisan des débats, les préjugés qui s'y expriment ne favorisent guère des prises de conscience sur l'école, encore moins sur les dimensions implicites de l'institution scolaire. Un débat serein des questions insérées dans une problématique et soumises à un traitement rationnel n'est pas chose fréquente".

presse n'a pas hésité à emboîter le pas. Une caricature parue dans un quotidien régional montre le nouveau symbole visuel de la C.E.Q. sous la forme de la faucille et d'un livre (en remplacement du marteau).

Au-delà de l'émotivité, un affrontement met face à face deux conceptions de la société et du rôle de l'école. Cette divergence se manifeste selon des stratégies bien tranchées. A l'application stricte des procédures légales correspond une réplique sans concession. De la prison, le leader syndical des enseignants fait parvenir à la presse, en avril 1973, une lettre dans laquelle il dénonce la force déguisée en droit en citant Thoreau, le père de la désobéissance civile: "Je crois que nous devrions être hommes d'abord et sujets ensuite. Il n'est pas souhaitable de cultiver le même respect pour la loi et pour le bien" (1). Et ce bien ne manque pas de se parer du souci des intérêts de la collectivité, à tel point qu'on pourrait, à la limite, lui coller cette maxime tirée d'un chant de la solidarité de B. Brecht: "Personne ou tout le monde".

Dans cette perspective, la communication-participation revêt un tout autre sens. Les plus généreuses intentions, même enveloppées dans le langage le plus à la mode, perdent beaucoup de leur attrait. L'invitation à élaborer conjointement avec l'Etat un code d'éthique de la profession d'enseignant ne peut plus être interprétée comme une forme de codécision et de cogestion. Tel aurait été le

---

CHARBONNEAU, Yvon, "Lettre de prison", Québec-Presse, 1er avril 1973.

cas à l'époque où la revendication à la participation se confondait avec le désir de voir la présence d'un enseignant au sein du Conseil de l'Instruction Publique.

LE LABORATOIRE CONTINU

Un quatrième point tournant réside dans la nature des stratégies de changement mises en oeuvre en éducation. Elles ont eu dans une large part un effet négatif sur la reproduction ou le renouvellement d'un régime de communication-participation adapté aux besoins nouveaux. Beaucoup de stratégies ont comporté une dose non négligeable d'improvisation, d'incohérence, de naïveté et de rationalisme. Malgré l'ouverture réelle qui a présidé à la conception de la formule de l'atelier pédagogique, l'un des instruments-clef dans le projet d'une école coopérative, l'imprécision du document-guide et la faiblesse des ressources consacrées au soutien de la stratégie en font un modèle remarquable à ne pas suivre. L'imprécision tenait à la fois à la définition des objectifs, à l'utilisation de concepts comme la pédagogie communautaire et aux modalités de fonctionnement. On ne peut se contenter de fixer un objectif général de dialogue, sans préciser vraiment le champ du dialogue (l'objet des échanges) et sans clarifier la nature des rapports entre les "partenaires". A cet égard, l'implantation des comités d'école a représenté un progrès considérable.

L'expérience S.E.M.E.A. (Stages d'entraînement aux méthodes de l'éducation active) constitue, sous l'angle de la communication-participation, un effort pour le moins ambigu. A l'origine du projet, on a cru que le fait d'inculquer à quelques centaines d'enseignants bien motivés une formation aux méthodes actives, aux relations humaines et à l'animation démocratique d'un groupe allait suffi-

re pour déclencher, à l'école élémentaire, un effet d'entraînement susceptible de réaliser le mouvement de l'école coopérative. La prise en charge des attitudes individuelles et de la culture de groupe des enseignants devait permettre de surmonter les résistances structurelles de l'école élémentaire.

En cours de route, on a procédé à des ajustements majeurs au plan de l'implication plus active d'agents comme les directeurs d'école et les directeurs généraux de commissions scolaires (1) et au plan du soutien accru aux enseignants dans leur contexte de travail. Ces corrections arrivaient toujours un peu tard et étaient introduites beaucoup trop à la pièce. Le projet S.E.M.E.A. appartenait à une combinaison de deux catégories de stratégies de changement: empirico-rationnelles et normatives-rééducatives. Les stages de formation misaient sur le second type qui est fondé sur l'implication active des intéressés. L'impact escompté de cette formation était conçu selon un mode de diffusion relevant des stratégies rationnelles. Ces dernières visent à faire comprendre aux intéressés qu'ils doivent adopter le changement, puisqu'il sert leurs intérêts. Lorsque S.E.M.E.A. prit pleinement conscience de la "méprise" fonda-

---

(1) Les parents ont à peine été mis dans le coup et assez tardivement.

mentale commise (1), il n'était plus possible de renverser la vapeur et de réaliser un changement de cap dans le cadre prévu par la mise en place du projet (2).

Les stratégies de changement, en éducation, ont donc souvent sous-estimé certains aspects fondamentaux du système scolaire. Par exemple, la position du directeur d'école n'a pas suffisamment fait l'objet de la redéfinition souhaitée déjà par le rapport Parent. Cette tâche aurait constitué un apport indispensable à une pratique efficace de la communication-participation. Les stratégies de changement ont généralement eu comme caractéristique de considérer certains agents d'éducation, en particulier les parents, comme des fournisseurs de réactions à des politiques plutôt que comme des acteurs à part entière.

---

(1) "La Mission des Projets Expérimentaux tient le raisonnement suivant: tant que ne se produira pas une sorte de "débureaucratisation" du système scolaire (décentralisation pédagogique et démocratisation au niveau de la gestion), l'implantation des changements pédagogiques demeurera hasardeuse; les changements au niveau de la relation maître-élèves et de l'organisation de la vie en classe exigent des changements concomitants au niveau de la structure scolaire globale (administration et gestion pédagogique proprement dite)". Extrait de L'évolution d'une stratégie de changement, de J.J. NOREAU, R. TESSIER et B. TREMBLAY, Co-publication, Le ministère de l'Education et les Editions de l'Institut de Formation par le Groupe, 1970.

(2) La constatation des difficultés vécues par S.E.M.E.A. ne contredit pas les retombées bénéfiques nombreuses retirées de ce projet.

LA RESISTANCE PASSIVE DU MILIEU EDUCATIF

Le succès relatif des stratégies de changement et sa répercussion négative sur le régime de communication-participation ne peut masquer une autre réalité non moins importante: la réticence manifestée en plusieurs milieux éducatifs. La bureaucratie scolaire a mal accepté "de mettre entre parenthèses ses façons d'influencer et de contrôler la vie pédagogique des écoles élémentaires", selon l'hypothèse optimiste des initiateurs de l'expérience S.E.M.E.A. On s'est souvent heurté à des attitudes opportunistes de récupération du projet au profit d'un prestige personnel, à l'abandon rapide d'initiatives devant la moindre pression ou critique un peu bruyante, à la manipulation dans le choix des professeurs à déléguer et à l'éclatement de conflits inter-groupes ou interpersonnels à l'occasion des décisions à prendre sur les expériences pédagogiques à poursuivre (1).

Les promoteurs de l'atelier pédagogique avaient certes espéré un meilleur sort, malgré les lacunes de leur proposition-cadre. Il y eut plus d'imagination investie dans les façons de contourner ou de neutraliser ce lieu d'échange entre les agents d'éducation que dans la mise au point d'expériences susceptibles de faciliter l'implantation de la formule. Dans certains cas, on s'est même davantage empressé de défaire l'atelier pour la recomposer avec d'autres parents plutôt que de rechercher patiemment des moyens d'accroître l'efficacité ou d'améliorer les conditions de fonctionnement de l'atelier pédagogique.

---

(1) J.J. NOREAU, R. TESSIER et B. TREMBLAY, op. cit.

L'ampleur de cette résistance à un changement favorable à un régime de communication-participation plus ouvert est peut-être à relier à l'héritage relativement mince de la tradition démocratique de la société québécoise. Sous ce thème déjà familier (1), il faudrait comprendre qu'à travers le passage de la théocratie à la technocratie, c'est-à-dire des élites techniciennes succédant aux élites traditionnelles, la constance de l'emprise des élites ne se déracine pas aussi aisément.

LE RESSAC DE LA REFORME SCOLAIRE

Le régime de communication-participation n'a évidemment pu échapper à l'impact de la remise en cause de plus en plus percutante de la réforme scolaire. L'école québécoise est actuellement soumise, avec les délais culturels prévisibles, aux remous qui avaient secoué l'école américaine à la fin des années cinquante. A la suite du choc provoqué par le succès du Spoutnik soviétique, des pressions s'étaient exercées pour demander un "retour" aux disciplines académiques de base.

A ce ressac habituel s'est ajouté plus récemment un mouvement de contestation globale du rôle de l'école-institution, mouvement selon lequel les changements partiels apportés aux programmes, aux méthodes d'enseignement, etc., se sont révélés largement insuffisants à rénover l'école. Cette contestation s'inscrit naturellement dans le courant traditionnel de l'école parallèle qui demeure une donnée encore mal évaluée. L'école n'est pas par-

---

(1) Maurice BLAIN rappelait l'actualité de ce thème dans le Devoir du 29 juillet 1976, "Par-delà la révision des lois de travail, c'est une nouvelle "grande charte" de la vie démocratique qu'il nous faut inventer".

venue à mesurer avec un peu de précision la concurrence ou la contribution des écoles parallèles, même si certaines expériences ont été de nature à la sensibiliser rapidement, sinon brutalement (1). Ce thème de l'école parallèle suggère en même temps que le milieu scolaire a peut-être cessé d'être le lieu d'un projet cohérent de communication-participation (2). Le fondement même d'une motivation pour la participation se serait pour ainsi dire évanoui.

LE RESSERREMENT DE LA BOURSE

Pour fermer la boucle des influences plus ou moins directes sur l'état d'équilibre du régime de communication-participation, il faut évoquer brièvement le scénario de la compression des ressources investies en éducation. Les agents d'éducation, les usagers et les citoyens ont dû faire l'apprentissage de la gestion de la rareté. Conjuguée avec la montée des critiques sur l'école, cette ère d'austérité ne pouvait manquer d'accroître considérablement les tensions dans les processus de communication-participation. A une époque où le célèbre argument "La Reine ne négocie pas avec ses sujets" ne pouvait plus jouer, la stabilisation des dépenses s'opérait nécessairement fort laborieusement, la baisse des effectifs scolaires ne suivant pas la courbe des coûts fixes. Ces révisions justifiaient la centralisation des relations de travail à partir de 1967.

---

(1) Il y a quelques années, le rôle de Nestor à la télévision privée a amené un groupe de professeurs à alerter l'opinion publique pour demander le retrait de cette émission nuisible à la qualité du français.

(2) Jean-Yves RICHARD a développé cette idée dans un article où il se demandait si la participation était encore un rêve habitable.

CHAPITRE III

LA SITUATION ACTUELLE DU REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

Les données disponibles pour rendre compte de l'état actuel du régime de communication-participation sont regroupées sous trois thèmes: les relations entre les divers paliers du système d'éducation (école - commission scolaire et ministère - commission scolaire), les conditions de partage et d'exercice des responsabilités à l'intérieur de l'école et, troisièmement, les relations entre l'école et son environnement (avec les parents, avec les citoyens en général et avec les communautés locales). Deux remarques d'ordre méthodologique s'imposent au départ: (1) les données rassemblées ne couvrent aucunement l'ensemble du matériel existant; 2) les études exploitées ne remontent pas toutes à une époque très récente; certaines données ont tout de même été retenues dans la mesure où une confrontation avec d'autres sources de connaissance de la situation actuelle indique qu'elles décrivent encore assez bien un contexte peu modifié. Dans d'autres cas, ces données moins récentes représentent une base de comparaison intéressante, compte tenu que la situation a dû probablement évoluer à un rythme "normal".

1) LES RELATIONS ENTRE LES PALIERS DU SYSTEME D'EDUCATION

L'étude sur l'organisation et le fonctionnement des écoles secondaires polyvalentes (le rapport Poly) a révélé que, dans bien des cas, la direction de l'école ne fait que transmettre ou exécuter des décisions prises par d'autres dans des domaines de gestion aussi importants que le choix du personnel, l'administration du budget et l'affectation des tâ-

---

(1) Rapport du groupe Poly, L'organisation et le fonctionnement des écoles secondaires polyvalentes, Service général des personnels des organismes d'enseignement, janvier 1974.

ches. Le rapport précise que la situation est en contradiction presque totale avec le principe d'administration généralement admis voulant que la décision soit prise le plus près possible du niveau de l'action. Ce contexte amenait l'ex-secrétaire de la Commission Parent, actuellement directeur d'une école polyvalente, à constater le bienfondé du diagnostic de l'étude Poly en estimant que l'un des aspects sombres de la situation de l'école polyvalente, réside dans le fait que ses dirigeants sont laissés en mauvaise posture (1).

L'étude Poly mentionne que 46% des administrateurs d'école sont satisfaits des responsabilités laissées à l'école dans la détermination des politiques générales de l'enseignement. Dans le choix des manuels scolaires, la proportion des administrateurs satisfaits s'élève à 54%. Dans l'établissement du calendrier scolaire, seulement 32% des directeurs d'école jugent satisfaisante la participation qui leur est demandée. On constate que 34% se disent suffisamment consultés dans la planification de nouveaux aménagements ou constructions. L'embauche du personnel professionnel et administratif constituent des domaines où 36% et 30% des dirigeants d'école sont satisfaits de la consultation pratiquée par la commission scolaire.

C'est la planification des budgets de l'école qui suscite le plus de mécontentement du point de vue de la consultation réalisée: seulement 20% apprécient la situation actuelle. A l'autre extrême, les problèmes individuels d'apprentissage et les politiques sur la discipline sont deux sujets de grande satisfaction (82%). La détermina-

---

(1) GIROUX, Michel, "La polyvalente a-t-elle un avenir", Le Devoir, 4 mai 1974.

tion des responsabilités pédagogiques de l'école rallie la satisfaction de 64% des répondants. La résolution des problèmes rencontrés avec les groupes de la communauté environnante fait l'objet d'une consultation suffisante, selon 60% des administrateurs d'école. Compte tenu de l'importance particulière de ces deux derniers thèmes, on peut considérer ces résultats comme intermédiaires.

De façon globale, les services de la commission scolaire sont perçus par 41% de directeurs d'école comme exerçant une autorité directe sur l'école même si la ligne hiérarchique officielle est établie autrement dans l'organigramme de la commission.

Dans l'ensemble, ces données rejoignent les analyses du groupe de la Mission 7 consignées dans un document produit en janvier 1973: "On retrouve souvent une forte centralisation des décisions au niveau de la C.S.R. concernant l'organisation pédagogique des écoles, enlevant ainsi toute autonomie et initiative à une école donnée... Les écoles reçoivent des solutions toutes faites qui souvent ne sont pas la réponse à leur véritable problème... L'esprit de ces politiques locales n'est souvent pas connu par le milieu". Les membres de la Mission 7 insistaient sur le lien entre la conception traditionnelle de la dimension physique de l'école et le manque de participation réelle des gens de l'école.

Dans une étude récente (1976), la Commission de l'enseignement secondaire du Conseil supérieur de l'Education souligne que "bon nombre d'entre eux (les principaux d'école) attendent le jour où les autorités régionales consentiront à les considérer comme membres à part entière de la gestion du réseau d'écoles de leur région". Un diagnostic

semblable se retrouve dans une étude de la Commission des écoles catholiques de Montréal (C.E.C.M.) sur les besoins de perfectionnement du personnel professionnel et d'encadrement. Les directeurs d'école déplorent le manque de clarté de leur rôle et l'insuffisance de leur pouvoir de décision. Ils expriment le besoin d'établir une communication authentique, de renouveler les rapports d'autorité avec la commission.

Le manque de latitude de la direction de l'école ressort évidemment de nombreux témoignages individuels. Un professeur décrivait ainsi les relations quotidiennes avec les principaux: "Nous pouvons toujours discuter d'un problème pédagogique. Mais l'expérience nous apprend qu'ils n'y peuvent rien. Tout au plus peut-on leur demander le matériel qui nous est nécessaire pour présenter une pièce de théâtre ou encore prévoir le gel de l'horaire pour présenter cette même pièce" (1). Cette centralisation des pouvoirs est identifiée par un autre enseignant comme l'un des neufs grands thèmes qui le portent "à voir comme un mythe la réforme en éducation au Québec (2). Ce contexte de centralisation amenait un directeur d'école à comparer, avec humour, la commission scolaire au Kremlin.

Trop d'acteurs et d'analystes ont décrit en détail ou dénoncé globalement le contrôle centralisé exercé par le ministère de l'Education pour qu'il soit nécessaire d'insister sur l'état des relations entre les commissions scolaires et le minis-

---

(1) BRUNEAU, André, op. cit.

(2) ARCHAMBAULT, Guy, "La réforme de l'éducation au Québec, un mythe", La Presse, 24 juillet 1976.

tère. Une étude réalisée en 1974 par la Direction générale de la Planification du Ministère (1) (dans le cadre des travaux du comité sur la décentralisation) laisse entrevoir que le contrôle poussé de l'Etat est de plus en plus mal supporté, même si assez souvent la demande d'autonomie implique seulement un changement dans le fonctionnement du Ministère. Environ la moitié des propos des interlocuteurs rencontrés faisaient allusion à une mutation fondamentale du rôle du Ministère ou encore à un déplacement d'accent sur l'un ou l'autre fonction exerçée. L'argumentation à la base des changements revendiqués se ramène à l'analyse suivante: "Le ministère de l'Education fait parfois songer aux monstres préhistoriques dont on peut penser que leur masse même fut leur condamnation. Quand on n'est pas capable de se mouvoir soi-même, on ne dirige plus rien, même si on peut encore bloquer beaucoup de choses. Il était sans doute fatal que le ministère de l'Education en un premier temps fût centralisateur; il doit maintenant se réserver les fonctions générales de planification, de coordination et de contrôle, pour laisser les décisions le plus près possible du champ d'action" (2).

---

(1) A. GINGRAS, A. MARSOLAIS, H. TREMBLAY, et J.F. TREPANIER, Quelques vues pratiques, critiques, optimistes ou sceptiques sur la décentralisation, Ministère de l'Education, 1974.

(2) DESBIENS, Jean-Paul, L'éducation au Québec, dix ans après, Conférence présentée au Colloque de l'Association des directeurs généraux de commission scolaire, 1973.

A travers la critique de la gestion centralisée du Ministère, c'est aussi la qualité des relations avec les agents d'éducation qui est mise en cause: un sens diffus de la décision ("un système d'administration par crise"), une inaptitude à la collaboration (trop de commandement par rapport au leadership) et un manque de transparence ("il devrait communiquer mieux ce qu'il fait et ce qu'il veut"). Un exemple tiré de l'actualité illustre bien cet aspect du problème de la centralisation. La rencontre récente entre les dirigeants du Ministère et les directeurs généraux de commission scolaire constitue la première réunion du genre depuis trois ans (1).

L'ensemble de la situation des relations entre les paliers du système d'éducation justifie l'une des conclusions d'une étude sur la différenciation du personnel dans le domaine de l'enseignement (2): "Il y a lieu de s'interroger sur l'adéquation opérationnelle, c'est-à-dire sur la répartition qualitative et quantitative du personnel affecté à chacun des niveaux: école, commission scolaire, ministère". Depuis quelques temps, plusieurs commissions scolaires ont amorcé des expériences de déconcentration. Plusieurs d'entre elles visent, cependant, davantage une certaine amélioration des services publics, par la suppression de contraintes inutiles, qu'une véritable diversi-

---

(1) Il s'agit de la rencontre qui eut lieu au début de 1976.

(2) Annexe "B" du rapport de la C.E.T.E.E.S. (Commission d'étude de la tâche des enseignants de l'élémentaire et du secondaire), Différenciation du personnel dans le domaine de l'enseignement, ministère de l'Éducation, Service général des personnels des organismes d'enseignement, mars 1975.

fication des écoles. *L'enjeu de la seconde optique, c'est d'abord l'adaptation de l'école à l'élève et à son milieu avant d'être un assouplissement des modes de gestion.* Avec la publication du document "Vers un nouveau mode de fonctionnement du système d'éducation", le Ministère a déclenché une opération d'envergure encore en cours. L'issue du mouvement demeure largement conditionnée par les modalités d'application des principes généraux, comme tend à l'indiquer la réaction des commissions scolaires. De plus, pour un certain nombre de personnes, la perspective de décentralisation présentée par le Ministère n'est qu'une réponse administrative à un problème essentiellement d'ordre politique.

En outre, la restructuration du Ministère et la généralisation de la formule des tables de gestion entre les directeurs d'école et les cadres d'une commission scolaire apparaissent comme deux autres moyens cherchant à réduire l'impact de la loi suivant laquelle un système centralisé créé lui-même, à partir d'un certain seuil, une bonne partie des problèmes qu'il doit résoudre.

2) LES CONDITIONS DE PARTAGE ET D'EXERCICE DES RESPONSABILITES A L'INTERIEUR DE L'ECOLE

Un sondage récent auprès d'un nombre considérable d'enseignants du secondaire (dans le cadre des travaux de la commission d'étude de la tâche des enseignants de l'élémentaire et du secondaire) montre que la communication-participation vient au septième rang (53%) des dix facteurs envers lesquels on a demandé aux répondants d'exprimer leur degré de satisfaction. Ce facteur comporte les quatre item suivants:

a) la possibilité d'être écouté, consulté et de participer aux décisions de l'école quant à l'organisation pédagogique;

b) la qualité de l'information reçue sur les nouvelles orientations pédagogiques et sur les nouvelles méthodes;

c) la qualité de l'animation pédagogique de l'école;

d) l'esprit professionnel des collègues.

L'insatisfaction liée à la communication-participation n'est surpassée que par les facteurs de la motivation des élèves, du plan de carrière et du revenu.

Les résultats d'une analyse qualitative de la tâche des enseignants (1) *démontrent par ailleurs que leur autonomie est relativement mince.* Seulement dix tâches (sur trente-cinq) regroupées dans le facteur "autonomie, initiative et créativité" (2) laissent une plus ou moins grande latitude quant à leur "accomplissement". L'étude explique que "l'emploi d'enseignant comporte un très haut degré de jugement analytique et un faible degré d'autonomie,

---

(1) Annexe "A" du rapport de la C.E.T.E.E.S., Sondage auprès des enseignants de l'élémentaire et du secondaire, Service général des personnels des organismes d'enseignement, mars 1975.

(2) Annexe "C" du rapport de la C.E.T.E.E.S., Analyse qualitative de la tâche des enseignants de l'élémentaire et du secondaire, mars 1975.

d'initiative et de créativité, parce qu'il existerait une lacune au niveau du dialogue entre la direction de l'école et les enseignants eux-mêmes. En effet, si la direction de l'école donnait des directives plus précises, cela permettrait, dans le cas de plusieurs tâches, un degré plus grand d'initiative, d'autonomie et de créativité, puisque l'enseignant connaîtrait alors de façon précise l'objectif que l'école entend réaliser par l'exécution et l'accomplissement d'une tâche en particulier". L'emploi d'enseignant est "en butte à des difficultés provenant d'un réseau de relations humaines mal articulé".

En revanche, le travail d'équipe a nettement remplacé l'isolement traditionnel du professeur. L'analyse du facteur "relations humaines" démontre que la majorité des tâches mettent à profit la collaboration entre les enseignants.

LE CONSEIL D'ECOLE

Si l'on se base sur le rapport Poly, le conseil d'école ne fait pas le bonheur des administrateurs de l'école, puisque 38% prétendent carrément qu'il s'agit d'un échec (24% se refusent de le qualifier d'échec). Les principaux d'école (62%) sont particulièrement enclins à y voir un échec. On explique le fonctionnement inadéquat du conseil d'école par l'incompréhension qu'ont de leur rôle les enseignants-membres (par exemple, ils ne soulèvent que des problèmes mineurs) et par l'infiltration croissante du syndicat qui lui imprime une orientation de revendication.

Il s'agit là évidemment du seul point de vue des principaux d'école. Une étude actuellement en cours, au Ministère, permet d'entrevoir la position des enseignants. Ces derniers apparaissent

plus satisfaits du conseil d'école. Magré ses lacunes majeures nombreuses, le conseil d'école représente un progrès notable qu'ils entendent exploiter au maximum. Dans certaines écoles, le conseil d'école joue un rôle moteur dans l'orientation et le fonctionnement de l'école. La divergence la plus nette entre la position des directeurs d'école et des enseignants se situe au plan du type d'accès au processus de décision permis par le conseil d'école. Presque 60% des principaux évaluent que le fonctionnement du conseil d'école manifeste une tendance à la cogestion. L'étude en cours, même si elle n'est pas basée sur une quantification de la situation, révèle une proportion beaucoup moins élevée de professeurs partageant le point de vue des directeurs d'école. Pour les professeurs, il s'agit vraiment d'une simple consultation qui ne porte pas toujours, loin de là, sur les questions essentielles.

De plus, l'infiltration syndicale ne semble pas actuellement un problème aussi crucial que ne l'indiquent les propos des directeurs d'école. A cet égard, il est probable que la situation a évolué rapidement depuis le rapport Poly. La révision de la politique de participation de la C.E.Q. dans le sens d'un retrait des mécanismes de consultation aurait permis de clarifier le fonctionnement du conseil d'école, même si le plus souvent il y a encore des délégués syndicaux au sein du conseil. La nouvelle politique de la C.E.Q. a pour effet de modifier le rôle du délégué qui désormais siège à un titre plus personnel, la consigne de la Centrale syndicale étant une réfutation des possibilités de partage des responsabilités assumé par le conseil d'école.

LES CHEFS DE GROUPE

Si les enseignants ne bénéficient pas de beaucoup d'autonomie et si le conseil d'école leur donne un accès relatif au processus de décision de l'école, il n'en résulte pas pour autant une situation privilégiée des chefs de groupe. La contribution des chefs de groupe dans les prévisions budgétaires n'existe que dans 33% des écoles (elle est désirée dans 59%), selon le rapport Poly. La supervision de la préparation des cours des enseignants fait entièrement ou en partie appel aux chefs de groupe dans 44% des écoles. Dans l'établissement des horaires des enseignants, la participation des chefs de groupe n'existe que dans 14% des écoles. La situation ne s'explique évidemment pas seulement par un partage inadéquat des responsabilités; elle est liée aussi à la définition du rôle du chef de groupe dans l'école actuelle.

LES ELEVES

Une étude effectuée en 1971 sous la direction de Denis Massé, de la section d'administration scolaire de l'Université de Montréal, visait à connaître les facteurs de satisfaction ou d'insatisfaction des étudiants des écoles polyvalentes (1). Malgré le nombre réduit d'écoles dans l'échantillon (4), les conclusions de l'analyse retiennent l'attention:

---

(1) MASSE, Denis, Rapport-synthèse de l'étude faite par quatre étudiants à la maîtrise en administration scolaire (BOUCHARD et al.), L'humanisation des écoles polyvalentes: les facteurs de satisfaction ou d'insatisfaction des étudiants qui les fréquentent, la revue Information, no spécial, mars 1973.

"S'il est un aspect du système polyvalent que les résultats de cette étude dévoilent comme nettement déficitaire, c'est certainement le climat des écoles... L'instauration d'un plus grand climat de confiance par la conception d'un système de réglementation ajusté aux besoins manifestes d'autonomie, de considération et de responsabilité de l'étudiant constitue certes un objectif sur lequel il importe de se pencher. Il n'existe sans doute pas de solution miracle pour remédier complètement à ce problème, mais il n'est pas présomptueux de prétendre qu'il est possible de concevoir des processus de fonctionnement plus adéquats que ceux qui existent présentement dans les écoles. Et l'humanisation des écoles ne peut certes pas se faire en ignorant des besoins aussi fondamentaux que le désir par l'étudiant d'être plus autonome, plus responsable et mieux considéré".

L'étude identifie une autre cible qui devrait attirer l'attention des professeurs et des administrateurs: le climat des relations entre les étudiants et les professionnels de l'enseignement:

"Il est à se demander si présentement on ne se contente pas de trouver des prétextes pour éviter de faire face à cet épineux problème. Même si le niveau d'éthique professionnelle des enseignants et des cadres est souvent mis en cause,

même si on allègue la grosseur des écoles, la rigidité des horaires et du système de transport comme raisons atténuantes, il est à se demander si la véritable cause du problème n'est pas le peu de temps qui est présentement consacré à y réfléchir et à s'ingénier pour trouver des formules de rechange. Ce n'est pas tout de regrouper les étudiants par foyer ou encore de leur aménager des locaux; encore faut-il penser à un processus de changement qui amènerait les professionnels de l'école à se sensibiliser à ce problème et à modifier leurs attitudes et leurs comportements. Ce n'est certes pas une tâche facile et de tout repos, mais c'est un impératif auquel nos écoles polyvalentes ne peuvent échapper, sans quoi, il faudrait renoncer tout de suite à humaniser les écoles".

Ces commentaires sont élaborés à partir d'une étude des perceptions du vécu des élèves. En modifiant l'angle d'analyse en faveur d'une description qualitative de la tâche des enseignants, on arrive à des conclusions similaires. La recherche réalisée assez récemment dans le cadre de la Commission d'étude de la tâche des enseignants aboutit au diagnostic suivant: "Quant aux orientations pédagogiques qui veulent voir l'élève prendre en main la découverte et l'exploitation de ses potentialités, il y a lieu de croire que les tâches de l'enseignant devront être radicalement modifiées si l'on veut éventuellement réaliser cet objectif" (1).

---

(1) Annexe "C" du rapport de la C.E.T.E.E.S., op. cit.

L'étude spécifie que les tâches accomplies par l'enseignant ne permettent à proprement parler aucune participation de l'élève, puisqu'il n'y a que quatre tâches sur un total de trente-cinq exigeant une participation plus ou moins grande de sa part. Alors que l'animation est "le facteur qui permettrait le mieux de tenir compte des orientations pédagogiques du ministère de l'Education, on constate qu'il n'y a que quelques tâches pleinement ordonnées à cette fin". Beaucoup d'enseignants au niveau secondaire, précise l'étude, ne se voient d'ailleurs pas dans un rôle d'animateur, puisque leur engagement, selon leur témoignage, dépend beaucoup plus de leur aptitude à transmettre des connaissances qu'à laisser l'élève organiser et diriger son propre travail.

Le rapport Poly avait, à son tour, constaté que dans l'ensemble des écoles, "les enseignants manifesteraient peu d'intérêt pour ce qui n'est pas strictement l'enseignement formel...". La formule des cellules-foyers n'était pratiquée, au moment de l'étude conduite par ce groupe de travail, que dans 36% des écoles polyvalentes; en outre, de ce nombre, les trois quarts des écoles se limitaient à une réunion hebdomadaire durant une partie de période de cours programmée à l'horaire (l'autre quart consacrant de quinze à trente minutes par jour). De plus, la moitié du temps de ces périodes en cellules-foyers était employée à des fins administratives comme le contrôle des présences, par exemple. On était donc fort loin, et on l'est encore selon l'étude pour les tâches des enseignants, d'avoir instauré ces structures primaires d'encadrement "presque essentielles pour assurer le circuit complet des communications entre les cadres, les enseignants et les étudiants".

La Mission 7 avait eu l'occasion de mesurer la difficulté des actions de l'école secondaire à "envisager comment l'encadrement des élèves peut être une ressource entre les professeurs, dans les communications avec les familles, dans l'action des services de consultation et dans l'unification des actions éducatives par rapport à tel étudiant". *Par ailleurs, l'absence de communication est une cause directe du problème de l'intégration des activités étudiantes:*

> "Il est surprenant de constater que les objectifs poursuivis par l'intégration des activités étudiantes ne sont pas connus ou perçus de façon univoque par les écoles et le personnel. Les diverses interprétations données créent des situations quelquefois à l'opposé des objectifs et du sens réel véhiculés par le Règlement 7... Etant donné l'impact de ce problème sur la vie des écoles, il faut préciser l'orientation et établir une planification de l'information de façon à ce que les conceptions soient claires pour tous... Des politiques et des documents à caractère multidisciplinaire obligeront les divers administrateurs à se rencontrer et à poser des gestes plus engageants pour abolir cette dichotomie entre l'enseignement et la vie étudiante".

Est-ce que la présence, pour la première fois, de diverses catégories d'administrateurs scolaires à la sixième session d'étude des services étudiants des commissions scolaires, en 1975, sous le thème *Concertaction*, est un signe des temps qui inaugure une ère nouvelle?

Deux études poursuivies dans le cadre des activités du Conseil supérieur de l'Education, en 1974 et 1976, dressent un tableau de la situation qui ne contredit pas les analyses précédentes. Le rapport du Conseil supérieur sur les conditions de réalisation de l'activité éducative, en 1974, déplore que "l'enseignement, encore en bonne partie magistral, fait peu appel à la participation, à la créativité, à l'auto-détermination, à l'auto-évaluation". Des programmes d'études rigides "briment le besoin d'originalité, d'expression spontanée et personnelle de l'étudiant". Les étudiants du secteur général, quelles que soient les différences individuelles, "se voient imposer un régime pédagogique assez uniforme" (1).

L'étude de 1976 de la Commission de l'enseignement secondaire rapporte les propos des élèves affirmant avec conviction que "l'école n'est pas d'abord préoccupée par ce qu'ils vivent, ce qu'ils pensent et ce dont ils ont besoin, mais qu'elle est plutôt organisée par des adultes et pour des adultes". Les conseils étudiants ne leur permettraient pas d'exercer beaucoup d'influence sur les décisions qui les concernent de près. Ils se sentent donc "coincés" dans un système rigide: la plupart subissent leur "sort"; un bon nombre toutefois abandonnent, faute de pouvoir s'intégrer à l'école".

Au sujet des conseils étudiants, l'étude de 1974 explicitait leur faible impact: "Des étudiants rencontrés lors de visites dénoncent le fait que le Conseil étudiant n'a comme tâche principale que celle de faire accepter aux étudiants des poli-

---

(1) L'activité éducative à l'école secondaire (A la recherche des conditions qui en favorisent la réalisation).

tiques déjà définies par les autorités". Trop souvent, les étudiants doivent recourir à différentes formes de contestation pour faire changer tel ou tel règlement. Les directions d'écoles "sont peu disposées à encourager la participation des étudiants à l'établissement de politiques pédagogiques". Au cours des audiences publiques du Conseil supérieur, l'école secondaire est même décrite en ces termes: "Il n'y a pas de milieu où le paternalisme est aussi omniprésent et arrogant que dans l'école d'aujourd'hui".

Sur ce dernier point, un témoignage recueilli dans le cadre d'une étude en cours au Ministère apparaît assez significatif. Le président du conseil étudiant d'une polyvalente (aujourd'hui inscrit dans une école privée de la région de Québec) décrit ainsi une expérience vécue:

> "A cause des difficultés soulevées par un projet d'encadrement des élèves sur le plan des activités du conseil étudiant, je suis allé voir le principal de l'école plusieurs fois. Je me suis également présenté, de ma propre initiative, devant le conseil d'orientation du nouveau projet. Le directeur de l'école m'a très mal accueilli, au point où j'aurais préféré fondre dans ma chaise. Je ne suis pas resté à la réunion, car j'étais trop mal à l'aise. D'autres membres du comité ont essayé de m'aider cependant. Le principal n'a pas apprécié le fait que je sois allé exposer la situation au di-

> recteur général de la C.S.R. qui aime bien parler avec des étudiants. Un peu plus tard, le principal est venu me voir pour nous aider à élaborer très rapidement un nouveau projet de conseil étudiant".

C'est probablement à ce genre de climat que s'appliquent le mieux les mots d'une chanson d'un groupe québécois fort populaire au Québec: "On a mis quelqu'un au monde. On devrait peut-être l'écouter". D'ailleurs, il est intéressant de voir jusqu'à quel point les adultes de l'école secondaire se montrent étonnés, lorsqu'il leur arrive de faire appel à la contribution véritable des élèves, de constater la maturité des étudiants.

L'étude en cours au Ministère permet d'ajouter deux autres constats. Le conseil étudiant est une formule qui tend de plus en plus à disparaître comme mécanisme de représentation des étudiants à cause des difficultés d'opérationnalisation; ainsi, les élections des membres du conseil étudiant donnent souvent lieu à un exercice qui s'apparente davantage à un concours de popularité, sur le modèle des couronnements de reines de festival, qu'à la désignation d'une équipe d'étudiants présentant un programme d'activités. Certaines écoles ont cherché à améliorer le processus en retardant le moment de l'élection, d'autres ont simplement renoncé à mettre en oeuvre un mécanisme permettant aux élèves d'avoir l'ensemble de l'école comme champ de vision. Très peu d'écoles ont tenté de renouveler en profondeur le conseil étudiant; l'une d'entre elles a réussi à créer une structure de responsabilité dans laquelle chaque membre du conseil étudiant, désigné sous le vocable de ministre, s'occupe d'un secteur d'activité de l'école.

Lorsque le conseil étudiant existe, il est passablement ignoré des lieux de décision qui déterminent l'orientation et le fonctionnement de l'école. On a tendance à restreindre les possibilités de coopération des élèves à des thèmes comme la discipline, sous prétexte que les élèves n'ont pas la capacité ni le goût de s'intéresser à des sujets comme les politiques pédagogiques de l'école. Il est bien certain que si du jour au lendemain on invite les élèves à devenir membres à part entière des organismes de participation de l'école, on ne résoud pas pour autant la question. *Cette insertion des élèves dans les rouages collectifs de décision de l'école dépend précisément de l'aptitude de celle-ci à contribuer à élargir le sens de l'initiative de l'élève.* Dans cette perspective, la popularité croissante des démarches collectives de révision ou de spécification des objectifs de l'école (commission d'étude ou "d'enquête") représente une voie d'accès particulièrement bien appropriée à l'expression du point de vue des élèves, puisqu'ils ont l'occasion de se préparer longuement et même de présenter un mémoire.

Dans l'ensemble, la situation qui prévaut en matière de communication-participation de l'école secondaire semble justifier le fait que, dans son bilan personnel de dix années de travail et d'observation du monde scolaire, un professeur a inclus quatre problèmes de cet ordre parmi les neuf thèmes qui, selon lui, couvrent les lacunes majeures du système d'éducation:

- "l'interprofessionnalisme dans la vie de l'école est absent" (entre les professeurs et les professionnels non enseignants);

- "la centralisation des pouvoirs accentue et prolonge la résistance au changement";

- "la pensée autoritaire pollue le monde de l'école";

- "on prend des étudiants pour des rats à dresser ou des malades à guérir".

Les phénomènes de l'abandon et de la migration vers l'école privée contribuent également à éclairer l'état actuel du régime de communication-participation de l'école secondaire. Une étude sur l'abandon scolaire (1) réalisée par un comité de la Fédération des commissions scolaires catholiques du Québec, auprès des écoles de cinq commissions scolaires (1974), souligne des aspects du problème non étrangers à la communication-participation. Les élèves qui ont délaissé l'école contestent fortement les méthodes d'enseignement; ils considèrent que l'école ne favorise ni la participation ni l'initiative; et ils s'insurgent contre les règlements jugés répressifs. La communication avec les adultes serait gravement handicapée: difficulté de discuter de ses préoccupations, de rencontrer un membre des services aux étudiants, de se faire comprendre du principal et de ses adjoints. D'après cette recherche, l'élève "hors de l'école" ne se perçoit pas comme étant différent des autres étudiants, dans son appréciation de l'école.

La plupart des répondants se disent satisfaits des activités para-scolaires, de la possibilité d'obtenir les cours choisis, des matières inscrites au programme individuel, de l'horaire des cours.

---

(1) Un article de Claire LAROUCHE donne un compte rendu de quelques études sur l'abandon scolaire.

Le phénomène de la migration vers l'école privée se révèle aussi fort significatif sous l'angle de la communication-participation. D'après une étude faite par une commission scolaire régionale, *l'une des raisons avancées* par les agents d'éducation de cette régionale croyant que l'école privée offre de meilleures garanties d'enseignement *s'appuie sur la déshumanisation des relations dans l'école publique.* Pour chacune des catégories d'agents d'éducation, la proportion de ceux qui estiment que la déshumanisation des relations est un problème très sérieux est très élevée. La migration vers l'école privée reste évidemment ambigue du point de vue de la communication-participation, puisqu'il n'existe pas de comparaison systématique entre le régime des deux systèmes.

Malgré des aspects positifs nombreux dont certains avaient été mis en relief dès les premières études sur l'univers de la polyvalence (par exemple, la capacité pour les élèves d'entretenir des relations sociales satisfaisantes, en particulier entre eux), le régime de communication-participation présente des lacunes importantes. Le thème "l'école, milieu de vie" ne semble pas avoir transféré son potentiel d'humanisation à l'ensemble de la réalité éducative de l'école. Le visage plus à la mode de l'école n'aurait pas transfiguré toute la personnalité de l'école secondaire actuelle.

3) LES RELATIONS ENTRE L'ECOLE ET SON ENVIRONNEMENT

Une étude menée auprès de 32 commissions scolaires canadiennes (1970) peut fournir certaines indications sur la politique d'information-communication de ces institutions publiques (1). L'auteur, Gaston Dugas, y constatait que les commissions scolaires étaient de plus en plus conscientes "du besoin d'établir des relations harmonieuses avec leurs publics, mais toutes n'ont pas la patience d'un Démosthène et, conséquemment, plusieurs n'arrivent pas à communiquer clairement leurs points de vue. Parce que ni leur pensée, ni leurs gestes ne sont bien articulés, il s'ensuit des problèmes de communication et, partant, de compréhension entre les administrateurs scolaires et leurs administrés". Parmi quinze commissions scolaires ayant moins de trente milles élèves, une seule employait un agent d'information à plein temps. Treize commissions sur trente-deux admettaient franchement qu'elles n'avaient à leur disposition aucun moyen d'évaluer les réactions et les besoins du public, la plupart se contentant des lettres et des appels téléphoniques qu'elles recevaient, de même que des commentaires publiés dans les journaux.

Le degré de satisfaction des commissions scolaires n'était pas relié aux investissements consacrés aux relations avec l'environnement: "Le plus étonnant, c'est que les commissions qui font le moins pour établir des relations suivies avec leurs publics sont celles qui, le plus souvent, se décla-

---

(1) DUGAS, Gaston, "L'A.B.C. des communications avec le public", Education Canada, décembre 1970, Vol. 10, no 4.

rent les plus satisfaites". Il est toujours possible que la qualité spontanée des relations soit une explication, mais il est plus probable, comme le souligne Dugas, que cela découle d'une sensibilisation plus faible à la communication.

L'étude montrait également que les commissions scolaires communiquaient surtout par écrit et qu'elles préféraient les techniciens aux professionnels de l'information. Les commissions ne se consacraient pas à ce domaine la somme d'un dollar par élève, norme qui selon l'auteur permettrait de faire un travail convenable.

Un sondage réalisé par le ministère de l'Education vers la fin des années '60 montrait que 45% des adultes québécois ayant des enfants à l'école secondaire manifestaient le sentiment d'être mal informés pour tout ce qui touche le système d'éducation. Quels progrès ont été réalisés depuis ce temps? L'introduction des comités d'école a sûrement contribué à réduire le nombre des "hors circuit", même si ces comités attirent surtout des parents déjà informés, déjà initiés. De façon analogue, on s'est aperçu, il y a quelques années, que la télévision communautaire permettait d'abord d'amplifier la parole des élites locales ayant peu d'accès aux grands réseaux de télévision, avant de rejoindre le citoyen "ordinaire".

En outre, en interrompant ses séries d'émissions "L'éducation, c'est votre affaire", le Ministère semble avoir "oublié" l'aspect continu du processus d'information. Une étude préparée pour le ministère des Communications du Québec (1) for-

---

(1) Vincent LEMIEUX (avec la collaboration de Edgar DALFOND), La communication inachevée... Recherche sur la relation état-citoyen, juillet 1974.

mulait ainsi l'une de ses recommandations: "Que les moyens soient pris pour que le processus d'information du citoyen soit continuel, de façon à ce que l'information soit là au moment où il en a besoin". L'un des haut-fonctionnaires ayant participé à l'étude donnait l'exemple suivant: "L'an dernier, il y a eu deux grandes campagnes, une pour le système des points de démérite et une autre pour la loi des petites créances. Il y a eu beaucoup d'information diffusée à ce moment-là... Mais maintenant, un an après, quelqu'un qui l'an dernier, n'a pas été réceptif à cette communication - qui n'en a pas eu besoin - où va-t-il pour s'informer sur la loi des petites créances?"

Dans l'évaluation des progrès accomplis dans l'information des usagers du système d'éducation, il faudrait aussi tenir compte du fait que le contexte gouvernemental n'a pas radicalement changé. Dans une série d'articles, un chroniqueur de la Presse décrivait, il y a trois ans, le monde de l'information gouvernementale comme un immense bourbier, en constante ébullition, sans cesse à la recherche d'un équilibre toujours précaire, un sable mouvant, presque insaisissable. On rapporte les propos du ministre des Communications qui admettait avoir préjugé de la sensibilité des administrateurs et des gestionnaires sur l'importance du rôle des communications dans le processus de décision.

L'ECOLE, LES PARENTS ET LA COMMUNAUTE

Un administrateur scolaire américain notait récemment, en 1975, que le changement qui étonnerait et dérangerait probablement le plus l'éducateur de 1925 face à la situation actuelle de l'école, c'est le mouvement pour relier l'école à la communauté. Le groupe de travail (Task Force 1974) traduisait ainsi cette évolution: "Le système d'éducation s'est éloigné graduellement du principe fondamental

de la démocratie, à savoir que la population doit contrôler ses institutions. Or, l'éducation est l'institution publique la plus proche d'une population". La demande croissante pour que l'école rende des comptes (mouvement de "l'accountability") apparaît comme le signe le plus sûr du manque d'harmonie entre les citoyens et les enseignants. Aux Etats-Unis, des associations d'enseignants ont même tenté de faire inclure dans la convention collective la possibilité de limiter à une seule rencontre par année les relations avec les parents. A New-York, la coalition des enseignants (qui avaient dans un premier temps accepté les rapports sur la décentralisation) et des administrateurs scolaires a même provoqué l'alliance des communautés locales et de l'Etat (présent via les grandes fondations de recherche) en faveur d'un contrôle communautaire accru sur l'orientation et le fonctionnement des écoles.

Comment se présente la situation du Québec à cet égard? Il est d'abord évident que le problème des relations raciales et la dimension des cités urbaines confèrent à la situation américaine une acuité qu'on ne retrouve pas ici. Le mouvement en faveur du contrôle communautaire de l'école est pratiquement inexistant au Québec. Les groupes populaires qui auraient pu se faire les promoteurs de ces campagnes n'ont pas encore accordé aux enjeux scolaires l'importance qui leur revient. On se souvient du succès relatif remporté par une tentative de créer, à l'occasion des premières élections scolaires à Montréal, un mouvement de démocratisation de l'école. Les activités d'un groupe comme le Carrefour d'éducation populaire, les critiques adressées à l'opération Renouveau de la C.E.C.M., la lutte pour une conception de Multi-Média témoignent à peine d'un virage amorcé vers la critique systématique de l'école. Cette situation est la résultante logique de l'évolution de l'animation sociale. D'abord orientée vers des enjeux immédiats

comme le manque de logements ou de facilités de loisir, l'animation sociale a débouché partiellement sur une radicalisation politique peu propice à une analyse approfondie de l'école actuelle.

La situation des Etats-Unis s'applique cependant assez bien au contexte québécois dans la mesure où les professionnels d'ici excellent également à déplorer à la fois l'apathie du public et à décourager l'intérêt de ce même public. La Presse rapportait, en 1973, la prise de position d'un groupe d'administrateurs se prononçant en faveur de la participation des parents tout en reprochant aux législateurs de les avoir surchargés avec la création des comités d'école. Un sondage exécuté à la demande même de ce groupe d'administrateurs établissait que 74% d'entre eux consacraient moins de sept heures par mois au comité d'école. En réalité, les professionnels de l'enseignement ne se contredisent pas: ils acceptent la communication-participation, mais dans la mesure où elle est définie dans leur propre cadre de référence.

Le fait que tous les agents d'éducation soient concernés par le bien de l'enfant contribue souvent à masquer les divergences entre les parents et les professionnels de l'enseignement. La dialectique du conflit apparaît assez souvent comme un cadre d'analyse plus approprié que le schème traditionnel de la coopération des partenaires. Les relations entre l'école et la communauté sont, sous bien des aspects, un "shotgun wedding" pour reprendre l'expression d'un auteur américain. Il est probable qu'ici il n'existe pas de livres totalement destinés à donner au public des tactiques utiles pour lutter contre le système d'éducation. Les professeurs manifestent cependant peu d'intérêt pour remplir cette fonction de liaison entre l'école et les parents. La croyance est assez répandue chez les professionnels de l'enseignement à l'effet qu'il faut présenter un front uni face aux

gens de l'extérieur. Dans les cas de conflit, les administrateurs ont souvent tendance à suggérer des compromis en faveur des acteurs en meilleure position de pression au lieu de prendre des décisions forçant les parties en présence à rechercher des voies de coopération.

Beaucoup d'écoles réduisent au minimum les relations avec l'environnement. L'élève demeure pratiquement le seul intermédiaire avec la communauté. Les relations développées visent des fins d'information sur les activités de l'école, dans le but de faire "l'initiation" des parents et du public et d'en soutirer ainsi un appui passif. Ces écoles conçoivent les relations avec l'environnement de façon unilatérale.

D'autres écoles élargissent leur conception à un effort pour se rapprocher des parents et de la communauté, par un usage maximal des moyens traditionnels (publications, visites de l'école, utilisation des média de masse, organisation de rencontres avec des groupes de parents, etc.) et par une intégration réelle des parents au processus de décision de l'école. On accepte de se laisser influencer par le milieu, en acquérant une meilleure connaissance de sa culture, de ses activités et en recevant ses attentes. L'école conserve néanmoins le contrôle sur les formes de communication-participation qu'elle suscite. Il n'est pas question de reconnaître la communauté locale comme entité propre et de se mettre à son service pour en promouvoir les besoins éducatifs.

LE COMITE D'ECOLE ET LE COMITE DE PARENTS

Les administrateurs des écoles polyvalentes interrogés par les membres du groupe Poly avaient estimé que le comité d'école ne représentait pas un atout pour l'école: 60% émettaient cette opinion, alors que seulement 9% étaient d'avis contraire. On précisait que le comité de parents avait encore moins d'impact auprès de la commission scolaire.

Le sondage de l'Association des directeurs d'école de Montréal (publié dans un numéro spécial de la revue Informo, en mars 1974) allait dans le même sens, puisque 24% des répondants (principaux d'école) jugeaient inutile le comité d'école ; cette proportion est élevée puisqu'il n'y avait pas de question formulée en ces termes. Ce commentaire négatif a été en fait répété par les deux tiers des directeurs qui avaient pris la peine d'ajouter leurs impressions sur le comité d'école. Les raisons principales de l'inutilité du comité tournaient autour du danger qu'il représente pour les directeurs d'école, du manque d'intérêt des parents, du dépassement de son rôle et tout simplement de la non-pertinence pour l'école. Les directeurs qui soulignaient l'utilité du comité d'école mettaient en valeur le soutien global apporté à l'école et la collaboration aux activités de l'école.

En revanche, une étude effectuée par l'Association des commissions scolaires et le Bureau régional de l'éducation de l'Estrie, après la première année de fonctionnement des comités d'école, offrait un tableau moins sombre. Les membres de ces comités attribuaient les difficultés rencontrées au manque de rodage de la formule plutôt qu'à de la mauvaise volonté des autres acteurs. On se sentait bien accepté, même si 60% des 55 comités s'attendaient à être mieux écoutés dans l'avenir par les commissions scolaires.

Dans l'ensemble, on peut distinguer au moins six types de difficultés qui entravent considérablement le développement de l'influence des comités d'école. Le premier type est relié à la fragilité de la *représentativité* des comités qui réduit sensiblement le poids qu'ils entendent faire peser sur l'orientation et le fonctionnement de l'école. Une situation vécue dans une polyvalente permet de poser le problème dans toute son ampleur. Devant la vive opposition du comité de l'école à l'instauration d'un certain nombre de périodes de cours converties en activités libres plus ou moins structurées, la direction a décidé d'anéantir complètement la résistance. Elle a d'abord procédé à l'organisation d'un colloque qui est venu diluer la résistance. Dans un deuxième temps, l'école a fait son propre sondage (sondage-maison) auprès de l'ensemble des parents de l'école. On devine aisément que la mobilisation rapide des parents a entraîné les résultats attendus par la direction de l'école.

Sans tenir compte de la valeur de la cause défendue par l'école et de la rigueur dans l'utilisation des procédures de sondage, la démarche de l'école remet carrément en question l'existence même du comité d'école. D'un certain point de vue on peut objecter que le comité d'école pouvait utiliser les mêmes "armes" que l'école. En outre, on peut soutenir que le comité d'école a joué un rôle précieux en obligeant l'école à faire une information de masse. Les deux arguments, sans être dénués de fondement, font tout de même reposer sur le comité de l'école un fardeau beaucoup trop lourd pour espérer qu'ils suffiront à maintenir longtemps une telle structure de communication-participation. Dans le contexte actuel, le refus du comité d'école demeure une option facilement praticable.

L'existence actuelle du comité d'école s'appuie sur l'équilibre d'une double fragilité. *D'une part*, l'une des "règles du jeu" implicites du comité, c'est l'acceptation par l'école du degré "normal" de représentativité sur lequel ce comité peut s'appuyer dans les conditions actuelles de développement de la participation des parents et dans le respect des procédures démocratiques minimales. Exiger que les parents soient aussi rigoureusement représentatifs que les membres du conseil d'école (à l'intérieur de l'école) le sont par rapport aux professeurs, c'est risquer d'empêcher toute action un peu embarassante du comité d'école. *D'autre part*, l'inorganisation relative des parents et l'incertitude encore grande des zones de partage des responsabilités entre l'école et l'environnement obligent les membres d'un comité d'école à mesurer avec précaution la nature des enjeux qu'ils peuvent débattre sans risquer de s'exclure nécessairement de la scène scolaire. Ces deux contraintes forment un corridor d'action passablement mince.

Un deuxième ordre de difficultés auquel se heurte le comité d'école, c'est *l'empiètement sur le terrain du professionnalisme* que sa venue semble préfigurer. Si les enseignants peuvent, à la limite, croire en la collaboration des parents, ils sont fondamentalement plus réticents à considérer les parents comme des "partenaires" égaux. Ils ont à craindre les appréciations inopportunes, les pertes de temps et la possibilité d'être tenus responsables des faiblesses de l'ensemble du système d'éducation. A cet égard, la stratégie défensive des professeurs représentant leurs confrères au comité d'école est déjà largement significative. La majorité des délégués des professeurs se préoccupent essentiellement de contrer les critiques mal fondées des parents et de faire partager les contraintes et les difficultés inhérentes à leur profession. Très peu perçoivent leur rôle comme l'occasion de développer avec les parents des modes de participation diversifiées.

Ces réserves des enseignants expliquent la troisième série de difficultés rencontrées par le comité d'école actuel: le maintien des parents à la *périphérie des enjeux essentiels* de l'école. Organiser une activité sociale de l'école ne peut combler le besoin de communication-participation de tous les parents. A certains endroits, la commission scolaire ne reconnaît pas la pertinence d'impliquer le comité de parents et les comités d'école dans la discussion du réaménagement des écoles rendu nécessaire par la baisse des clientèles scolaires. Ailleurs, des commissaires se sont offusqués du fait que le comité d'école avait visionné en premier lieu le Diaporama sur l'éducation sexuelle. Ce sujet demeure toutefois l'un des thèmes pertinents ayant fait l'objet de beaucoup de consultation. Beaucoup de commissions scolaires ont orienté les comités de parents vers l'étude d'une question technique fort complexe, le Dossier scolaire cumulatif, malgré le peu d'enthousiasme de plusieurs comités pour une semblable tâche. Une autre façon de maintenir les parents à la périphérie de l'école, c'est de les inviter, sans transition aucune, à aborder le processus de la fabrication de la maquette des cours.

Tous les parents ne sont d'ailleurs pas intéressés à s'intégrer au processus éducatif même ou à contrôler la gestion de l'école. Cette *diversité des motivations*, des attentes, face au comité d'école, se révèle une autre source majeure de difficulté du comité d'école. Des parents viennent chercher quelques éléments précis d'information; d'autres veulent d'abord y vivre une expérience de communication sociale; d'autres y voient l'occasion "d'apprivoiser" la complexité des rouages démocratiques; d'autres, enfin, désirent contribuer à des changements immédiats de l'école. Ces derniers, généralement minoritaires dans le comité, deviennent rapidement déçus de la capacité de changement de l'action des parents.

> "Pour moi, (affirme-t-il), consciemment ou inconsciemment, le système du comité d'école récupère pas mal de forces vives d'un milieu et décourage ceux qui voudraient y voir changer quelque chose. Il ne faut pas oublier qu'il s'agit d'un travail bénévole. Les parents ignorent les procédures, sont peu au courant de leurs droits. Alors ceux qui avaient de bonnes idées, qui auraient voulu participer davantage dans les écoles, s'y impliquent de moins en moins" (1).

Les réunions ne servent qu'à entériner les demandes formulées par la direction de l'école:

> "On apporte un dossier à la réunion, on demande une approbation. Si trop de questions sont posées, on fait remarquer que le temps s'écoule; il est dix heures trente, les parents regardent leur montre, on prend le café et on a l'impression d'avoir brassé bien des affaires. Dans le fond, il s'agit d'essoufler les gens".

Pour les parents intéressés à faire bouger l'école, la seule consolation à retirer de la présente formule des comités d'école, c'est la prise de conscience de leur faible influence: "Au fond, avant, les gens ignoraient qu'ils étaient impuissants. Maintenant, ils le savent!"

---

(1) THIVIERGE, Renée, La participation des parents à l'école, qu'ossa change? Perspectives, octobre 1975.

A travers cette multiplicité de motivations domine celle bien exprimée par cet aveu d'un membre d'un comité d'école: "C'est vrai qu'on ne peut peut-être pas prendre de décisions importantes, mais il n'y a pas de choses inutiles quand il s'agit de nos enfants!"

La varité des attentes des parents est éminemment propice à *un flottement dans l'orientation de leur action*, à une hésitation que les autres agents d'éducation ne manquent pas d'exploiter. Les parents ne représentent-ils pas un élément de plus en plus actif d'une opinion publique à rallier à sa cause? Les parents n'aident-ils pas des responsables d'école à obtenir une réponse à de vieilles revendications touchant l'entretien de l'école? Les parents ne sont-ils pas les alliés "naturels" des administrateurs élus pour véhiculer les valeurs de la collectivité locale? Les invitations à assister aux congrès d'organismes scolaires et à suivre de près le déroulement des négociations d'une convention collective ne sont que les manifestations visibles, publiques d'une entreprise de sollicitation systématique.

Ce jeu des alliances est en soi tout-à-fait légitime, à condition de ne pas dégénérer en une manipulation qui serait d'une certaine façon une répétition de l'histoire. Au début du siècle, en France, l'Eglise catholique a cherché à utiliser les parents d'élèves comme une machine de guerre contre les enseignants laïques. La réaction fut si vive qu'elle freina considérablement le développement des associations de parents.

A cet égard, le développement de la Fédération des comités d'école apparaît comme une garantie importante de l'autonomie d'action des parents. D'autant plus que la Fédération s'est structurée en étroite relation avec les besoins des comités

locaux de parents. La lenteur même du processus de création de la Fédération (comme l'indique bien le premier congrès de rassemblement) témoigne de la préoccupation des parents de se doter d'un instrument d'action indispensable bien adapté à leurs besoins. Ce point de départ risquerait évidemment d'être compromis si la Fédération privilégiait son insertion dans les structures de consultation du ministère de l'Education, au détriment d'une consolidation de son enracinement auprès des comités d'école. Selon cette hypothèse, l'on se retrouverait rapidement dans la position de l'Union générale des étudiants du Québec, à la fin des années soixante, très présente au sein des comités de travail du Ministère, mais aux prises avec des associations régionales se sentant de plus en plus éloignées de leur organisme central de représentation.

Beaucoup d'acteurs scolaires n'ont pas encore pris conscience, individuellement (contrairement aux organismes qui les représentent), de l'utilité des alliances avec les parents. En effet, une dernière difficulté importante rencontrée par ces derniers provient de la *qualité de l'accueil* que l'appareil scolaire leur réserve. Des membres de comités d'école font spontanément allusion au style des lettres d'invitation reçues des directions d'école. On suggère même de s'en convaincre en comparant le court paragraphe d'une de ces lettres aux deux pages chaleureuses d'une autre direction d'école. La froideur de l'accueil transparaît également dans "l'oubli" systématique de conseils des commissaires (de régionales pourtant peu hostiles aux comités d'école) de remettre aux représentants des parents les documents nécessaires pour suivre le déroulement des réunions. La qualité de l'accueil semble encore une variable importante dans les prédispositions d'actions des comités d'école.

4) QUELQUES CAUSES DE L'ETAT ACTUEL DU REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

LE MANQUE DE CLARIFICATION DES RESPONSABILITES RESPECTIVES DES ACTEURS

Chaque catégorie d'agents peut prétendre que les autres prennent des décisions qui lui appartiennent. Les professeurs affirment souvent que les principaux d'école s'ingèrent dans le champ de responsabilités qui relèvent de ce qui se déroule dans la classe (responsabilités techniques). Les principaux acceptent mal que les officiers du palier intermédiaire entre le conseil scolaire et l'école dictent arbitrairement les programmes d'étude. Les enseignants et les principaux d'école se plaignent du fait que le conseil des commissaires a trop souvent tendance à prescrire des programmes spécifiques d'études. A la limite, en l'absence d'un cadre plus rigoureux de partage des responsabilités, n'importe qui peut prendre n'importe laquelle décision s'il a le pouvoir ou assez de force de persuasion pour résister aux pressions des personnes qui s'opposent.

Un nombre insuffisant de conseils des commissaires exécutent la tâche qui leur revient: représenter les valeurs de la communauté, déterminer les objectifs de leurs écoles (adaptation des objectifs définis au palier central) et développer des procédures pour le déroulement des processus de décision. Les "officiers intermédiaires" répètent souvent le même scénario lorsqu'ils interviennent dans les décisions de l'école au lieu de se contenter de convertir le travail de clarification du conseil des commissaires en objectifs institutionnels et de développer des procédures et des critères pour les décisions qui relèvent des professeurs. Même si ces officiers font appel à des professeurs pour travailler au palier intermédiai-

re, la situation ne devient pas justifiable pour autant. La marge de manoeuvre de plusieurs principaux est si mince que cela peut devenir du gaspillage de ressources humaines d'avoir une personne compétente pour occuper ce poste.

L'une des conséquences de la liberté d'action restreinte des principaux consiste dans l'empiètement du domaine réservé aux professeurs. Le rôle du principal n'est pas de prendre lui-même des décisions mais de voir à la réalisation efficace des processus de décision. Il devient la personne-ressource des professeurs au lieu de les consulter avant de prendre lui-même les décisions (ce qui ne fait pas disparaître la consultation que le principal doit faire pour les décisions qui lui reviennent).

LES ATTITUDES-MENTALITES DES ACTEURS

On peut distinguer quatre catégories d'attitudes-mentalités qui empêchent le développement optimal de la communication-participation. Il y a d'abord l'opposition des adeptes de la "ligne dure" qui refusent toute concession au nom de l'efficacité, de l'intégrité de l'autorité ou de la préoccupation du maintien de la paix sociale. La communication-participation apparaît incompatible avec le respect des exigences fondamentales d'une saine administration, d'un processus de planification axé exclusivement sur l'accroissement de la cohérence des décisions relatives à l'allocation des ressources.

La *deuxième catégorie* fait référence à des formes plus subtiles d'opposition à la communication-participation optimale. Cette opposition s'appuie sur des stratégies strictement défensives con-

sistant à attendre les pressions du milieu et à les satisfaire par des politiques à la pièce. Elle réside également dans des approches affichant une grande ouverture à la communication-participation tout en la réduisant aux relations publiques et à une certaine sensibilisation aux relations humaines. On évite soigneusement de contredire les visées des groupes, mais on s'investit que le strict nécessaire dans les moyens de communication et dans le soutien à donner aux groupes les plus démunis. Une dernière forme d'opposition consiste à se présenter comme le promoteur inconditionnel de la communication-participation, tout en confinant cette promotion aux limites d'une conception définie unilatéralement. Seules les demandes qui entrent dans le "cadre" prévu sont encouragées avec empressement.

Toutes ces résistances plus ou moins subtiles tiennent en une absence d'une analyse un peu rigoureuse des avantages et des inconvénients d'une communication-participation optimale. Sans une compréhension adéquate du rôle de la communication-participation dans la vie de l'école, les tensions forcément nombreuses entre les notions de participation, d'efficacité, de bien commun et de planification se résolvent inévitablement, la force de l'inertie aidant, au profit du maintien d'un régime minimal de communication-participation plutôt que d'évoluer dans le sens d'un équilibre toujours à refaire en fonction des besoins nouveaux.

Une *troisième attitude-mentalité* reflète la position des propagandistes inconditionnels d'une communication-participation élevée au statut d'objectif prioritaire. Selon un administrateur scolaire, le premier symptôme de ce type de prédispositions a trait au mythe du pouvoir: "On prête aux personnes une puissance qu'elles n'ont pas, puis on les accuse ensuite de ne pas avoir la puissance qu'on leur a prêtée". L'extension illimitée des

vertus attribuées à la participation représente une deuxième mystification; on semble croire que la "somme des intuitions produit la connaissance et que la somme des improvisations égale la sagesse". La pensée magique et la magie du verbe apparaissent comme une troisième tendance à la mystification. Cette propension à prendre des raccourcis s'explique par la difficulté d'accepter le décalage entre les idéaux à poursuivre et les pratiques possibles. Il y a, enfin, la référence excessive au "projet collectif" qui semble faire oublier que la nécessité d'un tel point de référence ne dispense pas de définir des objectifs bien identifiables. Il va sans dire que l'existence incontestable de cette attitude-mentalité est souvent amplifiée et parfois même créée par une opposition virulente, irréductible à toute forme un peu avancée de communication-participation.

Enfin, une *dernière attitude-mentalité* regroupe les gens convaincus que le manque de communication-participation a des conséquences plus graves que les inconvénients, mais qui ne parviennent pas à se dégager suffisamment des contraintes quotidiennes pour y consacrer le soutien nécessaire. On cherche bien à tirer le maximum des possibilités d'une communication optimale, mais on ne réussit pas à articuler ses conditions de réalisation avec les aspirations et l'évolution respective des "acteurs" en présence. Ces conditions touchent à la formulation d'objectifs connus de tous, à la délimitation des rôles des groupes, à la fixation de "règles du jeu" claires et à l'apprentissage des rouages d'un dialogue idéologique où les rapports sociaux conflictuels cotoient de plus en plus les modes coopératifs.

LA QUALITE DU PROCESSUS D'INFORMATION-COMMUNICATION

On confond souvent entre l'information et la simple transmission de données ou d'événements. Le fait de faire connaître des éléments de la vie d'une organisation ou d'une administration ne se transforme en information que lorsqu'il est possible de tirer un certain message, c'est-à-dire d'obtenir la compréhension de l'ensemble d'une situation (1). Faute de situer des données ou des événements dans leur véritable contexte, en leur donnant toute leur signification, on est pratiquement ramené à un refus systématique d'informer, ou refus d'une prise réelle de contact avec les interlocuteurs. Ce refus est déguisé sous des traits comme les communiqués creux et l'information faite à la dernière minute.

Certaines situations vécues dans le monde scolaire ne sont pas si éloignées de la réaction extrême de l'Association des Hôpitaux du Québec, en 1973 (2). Les syndicats regroupés dans la Fédération des Affaires sociales avaient demandé de rendre publiques les réunions des conseils d'administration, en s'appuyant sur l'expérience tentée à certains endroits. La réplique négative de l'Association des Hôpitaux devait s'appuyer sur les trois arguments suivants: il faut éviter la psychose de

---

(1) BRULOTTE, Denis, "Les systèmes d'information", Le Soleil, 14 avril 1976.

(2) "Besoin d'air dans les conseils d'administration" (L'expérience des syndiqués dans les hôpitaux), La Presse, 19 décembre 1973.

l'épidémie, les poursuites contre l'hôpital et la spéculation. La contrepartie de cette méfiance envers les moyens de communication de masse, c'est évidemment le faible intérêt que certains d'entre eux accordent à des secteurs d'activités comme l'éducation et les affaires sociales. Il arrive, par exemple, que des hebdomadaires régionaux négligent presque complètement un domaine comme l'éducation, pour "l'excellente" raison que l'éditeur s'intéresse davantage au secteur municipal pour y avoir déjà participé activement.

Une deuxième facette d'un processus d'information-communication déficient a trait au biais systématique introduit à travers une abondance d'information. En réalité, cette masse d'informations ne rend compte que d'une seule dimension d'un problème. Une information compatible avec une possibilité de participation présente toutes les alternatives d'une situation. Cette information favorable à la participation devrait être donnée dès qu'un projet devient sérieux, dès qu'il a des répercussions sur le public. Tout plan, tout projet, toute décision devrait comporter un volet d'information non laissé au seul service spécialisé dans la communication (1).

Une troisième dimension d'un processus d'information tronqué réside dans l'oubli qu'il s'agit de renseigner des gens. Les exigences élémentaires de cet impératif sont bien résumées par Jean-Claude Sauvé:

---

(1) COUTURE, Marcel, "La communication, outil de gestion", Forces, numéro 25, 4ème trimestre 1973.

"Pour ce faire, il faut au minimum: a) préparer un message clair, précis, compréhensible; b) choisir les média les mieux indiqués pour s'assurer que le message "passe"; c) bien identifier les récepteurs éventuels, ceux à qui s'adressent le message; d) choisir le moment (de diffusion du message) qui soit le plus propice" (1).

Sans le respect de ces règles de base, on aboutit à une formule souvent entendue: "On en sait davantage mais on ne se comprend guère mieux".

Un quatrième aspect touche à la complexité du processus d'information-communication. Si informer des gens est déjà une tâche plus difficile que de transmettre une information, permettre aux gens de communiquer entre eux constitue une étape plus complexe que de communiquer avec les gens:

"La communication suppose la possibilité d'une interaction entre interlocuteurs... L'émetteur ne peut se prétendre en situation de communication s'il n'admet pas, au départ, la réponse ou la riposte... Il ne peut y avoir communication si l'un et l'autre des sujets (l'émetteur et le récepteur) n'acceptent

---

(1) SAUVE, Jean-Claude, Les communications dans un contexte décentralisé, texte non publié, janvier 1975.

> pas les règles du jeu qui, à la limite, supposent que les interlocuteurs acceptent de revoir leurs positions, d'être "changés" par la communication" (1).

Un dernier élément important concerne la notion de communication différée. Parce que la réponse tarde à venir ou simplement demeure confuse, il ne faudrait pas conclure que les messages émis sont perdus pour la communication ou tombent dans le vide. Il faut parfois prévoir une longue période d'interaction avec l'environnement avant que la communication ne s'établisse. Il importe davantage de ne pas sous-estimer les effets négatifs de la communication "souterraine", c'est-à-dire de l'impact non perçu mais réel d'un échange entre des interlocuteurs. Par exemple, les dirigeants d'une commission scolaire régionale n'ont jamais pu se rendre compte de l'effet négatif d'un geste de communication posé à l'occasion de la célébration de ses dix années d'existence. En réservant seulement $80. à chacune des écoles comparativement à un montant beaucoup plus considérable pour la fête destinée au personnel des services de la Régionale, on a provoqué l'effet inverse de l'objectif désiré. Cette anecdote était racontée par un professeur-président d'un conseil d'école pour illustrer comment une série d'événements mineurs pouvaient réussir à démobiliser grandement les enseignants.

---

(1) SAUVE, Jean-Claude, idem.

LA RELATION ELEVE-PROFESSEUR

La distance culturelle entre l'adulte et l'élève représente l'une des causes fondamentales d'un régime de communication-participation qui accuse un certain retard sur les attentes d'un des principaux groupes. Il y a un changement important à introduire dans la façon de concevoir le développement des âges de la vie. L'adolescence n'est pas toujours considérée comme un âge en elle-même, mais elle est définie en fonction de l'entrée dans le monde adulte:

> "Ses audaces sont identifiées comme les illusions de celui qui n'a pas d'expérience (adulte). Ses exigences, ses emballements, ses quêtes, sont mis au compte de l'émotivité. Sa conscience réflexive est enfouie sous la lucidité conventionnelle adulte avec la conscience magique de l'enfant... Malheureusement, l'adolescent est pris au sérieux dans la mesure où il est rentable pour la société adulte, où il obtient à l'école tant de points qui signifient tant d'argent à pouvoir gagner plus tard... L'école est l'industrie numéro un de la société de consommation" (1).

---

(1) CHAMPAGNE, Maurice, "De la violence à la paix entre les générations", Le Devoir, 4 janvier 1971.

Beaucoup d'ouvrages (1) traitent actuellement de ce thème de la réduction de l'enfance et de l'adolescence par l'univers de l'adulte qui devient écrasant par l'ignorance ou l'oubli même du potentiel de l'univers insolite et non conventionnel de l'enfance. Cette distance culturelle entre l'adulte et l'élève est ressentie d'autant plus fortement que les conditions sociales ont évolué rapidement (une plus grande mobilité, une influence considérable des circuits d'information de masse, un pouvoir de consommer qui n'a jamais été aussi élevé) pour provoquer une maturité physiologique et psychologique plus précoce. Ces nouvelles conditions de vie font ressortir davantage l'influence toute relative laissée aux élèves dans les établissements scolaires.

LE CONTEXTE GENERAL DE L'ECOLE SECONDAIRE

Le régime de communication-participation de l'école est largement conditionné par l'évolution générale de la société. Comme le rappelle le rapport de la C.E.C.M. sur la gestion participative, la société crée l'école à son image et à sa ressemblance. Une conception de l'école qui privilégie l'acquisition de connaissances ou une pédagogie de type "enseignement programmé" contient ses propres limites du point de vue de la communication-participation. En 1975, un sondage Gallup révèle que 40% des adultes québécois pensent que les programmes d'études secondaire et collégial ne consacrent pas assez de temps à l'enseignement de la langue et des mathématiques.

---

(1) Par exemple, KARAPANOU, Margarita, Cassandre et le loup. Robert Laffont, 1976.

Cette influence de la société sur l'école tend toutefois de plus en plus à se diversifier:

> "Il importe de réaliser que l'institution scolaire contemporaine n'a rien d'un ordre nécessaire; il n'est pas un édifice immuable qui s'imposerait à la pensée comme une fatalité... L'institution a subi une évolution considérable durant les dernières décennies sous l'impulsion d'une fraction de la collectivité; cette évolution s'est effectuée en fonction de finalités déterminées qui consistent à préparer les jeunes et les adultes à remplir une fonction dans l'Etat et dans la production. Il est plausible d'accepter ces finalités; il est tout aussi légitime de les contester" (1).

Cette diversité sociale détermine, à son tour, le choix de conceptions pédagogiques qui imposent leurs contraintes respectives au régime de communication-participation de l'école:

---

(1) ANGERS, Pierre, Les modèles de l'institution scolaire, Centre de développement et environnement scolaire, janvier 1976.

"Deux conceptions pédagogiques s'affrontent à l'heure actuelle dans les milieux scolaires: la pédagogie traditionnelle qui prend comme point de départ de l'acte éducatif le maître, et la pédagogie nouvelle qui présente l'étudiant ou le groupe-classe comme l'initiateur de cet acte. Elles défendent des visions différentes des rapports société-école et maître-élève" (1).

---

(1) G. ALLARD, R. HIVON, G. LECLERC, H. MEHU, G. POULIN et M. RIENDEAU, Connaissance des principaux modèles théoriques d'éducation, Conseil supérieur de l'éducation, 1976.

CHAPITRE IV

ORIENTATIONS POSSIBLES DU REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

La première démarche préalable à l'énoncé d'objectifs à poursuivre en vue de l'amélioration du régime de communication-participation consiste à choisir explicitement les composantes de ce régime. On peut délimiter les frontières en les subdivisant en six zones distinctes:

- le degré de hiérarchisation du système scolaire;

- le mode de partage et d'exercice des responsabilités entre les éducateurs professionnels de l'école: professeurs, administrateurs, professionnels non enseignants, services auxiliaires;

- le degré de distance de l'école par rapport à son environnement externe;

- le type de contrôle "collectif" exercé par les parents et par la communauté sur l'orientation et le fonctionnement de l'école;

- la place réservée à l'élève dans le processus d'apprentissage;

- le rôle "collectif" des étudiants dans l'orientation et le fonctionnement de l'école.

La première composante, *le degré de hiérarchisation du système scolaire*, renvoie d'abord à la nature du lien qui rattache l'école aux autres centres de décision internes au système d'éducation, c'est-à-dire au degré d'autonomie qu'elle possède. Un deuxième élément de hiérarchisation concerne l'équilibre établi entre l'entité administrative

locale qui conditionne l'école et l'instance "supérieure" de décision, le ministère de l'Education. Cette hiérarchisation porte sur les liens existant entre les besoins de la société et les exigences des milieux locaux. On peut ainsi faire entrer dans cette première dimension du régime de communication-participation un troisième ingrédient: la nature des échanges entre les divers paliers de la hiérarchie, peu importe que celle-ci soit forte ou non. Il s'agit ici de la qualité de la coopération que l'école maintiendra avec la commission scolaire, par exemple, même dans l'hypothèse d'une autonomie maximale de l'école.

Le mode de partage et d'exercice des responsabilités à l'intérieur de l'école comprend:

a) le degré d'autonomie laissée aux enseignants dans leur champ de compétence professionnelle;

b) le degré d'influence des enseignants sur les politiques et les modalités de fonctionnement de l'école (y compris les procédures relatives à la désignation des détenteurs de certains postes de direction).

La distance de l'école par rapport à l'environnement met en cause les dimensions suivantes:

a) les relations traditionnelles parents-école par l'intermédiaire des enfants;

b) le degré de connaissance que possède l'école sur la culture de son milieu;

c) l'utilisation des ressources éducatives que représentent les parents et la communauté sur le plan même du processus éducatif.

Le degré de contrôle "collectif" des parents et de la communauté sur l'école comporte les cinq points de repère suivants:

a) les parents sont informés et consultés sur les projets et les activités de l'école;

b) les parents et des représentants de la communauté forment un conseil communautaire consultatif auprès de la direction de l'école (ou s'intègrent à un conseil de gestion de l'école);

c) les parents partagent le pouvoir décisionnel de l'école sur certains aspects importants sans prétendre contrôler l'école; la participation des parents s'exerce à la fois au niveau de l'élaboration des politiques générales de l'école qu'à celui du contrôle de l'application de ces politiques;

d) les parents et les représentants de la communauté partagent formellement le processus de décision de l'école, sans qu'on puisse parler de contrôle communautaire;

e) la communauté contrôle l'orientation et le fonctionnement de l'école.

La place de l'élève dans le processus éducatif a trait à des thèmes comme:

a) l'individualisation de l'enseignement;

b) la priorité accordée à l'adolescent sur les programmes;

c) la relation d'échange non unilatérale entre l'adulte et l'élève.

La limite "supérieure" d'une pédagogie fondée sur la participation est bien explicitée dans une étude du Conseil d'orientation pour la prospective et l'innovation en éducation (C.O.P.I.E.) sur les écoles élémentaires de demain: "Désir de rendre l'enfant responsable de ses apprentissages, c'est-à-dire de le former à la liberté, au choix, à l'indépendance. On présente cependant souvent cette caractéristique comme étant réalisée, lorsque l'enfant dresse lui-même son horaire quotidien ou hebdomadaire en tenant compte de certaines contraintes. En réalité, il s'agit d'aller bien au-delà de cette apparente liberté: l'enfant *veut* apprendre, il décide du temps, des moyens, des personnes (adultes ou autres enfants) qui vont l'accompagner dans son cheminement; il cherche, il fabrique lui-même, ou avec d'autres, le matériel supportant ses apprentissages" (1).

---

(1) Conseil d'orientation pour la prospective et l'innovation en éducation, Ecoles de demain? Ed. Delachaux et Niestlé - HMH, Paris - Montréal, 1976.

Le rôle "collectif" des élèves dans l'orientation et le fonctionnement de l'école tourne autour des trois axes suivants:

a) la possibilité de faire valoir leurs droits (y compris le droit de parole);

b) l'opportunité d'être consulté sur les décisions de l'école qui les concernent plus ou moins directement;

c) la participation, au même titre que les autres acteurs de l'école, aux lieux de décision régissant l'orientation et le fonctionnement de l'école.

L'ensemble des points de repère distingués à l'intérieur des six composantes d'un régime de communication-participation ne visent qu'à illustrer le contenu de ces six éléments de base. Par exemple, le degré de liaison de l'école avec son environnement varie d'une école relativement fermée, à l'école pour qui rien de ce qui se passe dans la communauté ne lui est étranger, en passant par "l'école à baies vitrées" (selon l'expression employée par Gérard Divay dans une étude sur l'école communautaire), c'est-à-dire celle qui sans être imperméable à l'environnement tient à garder une certaine distance. Pour obtenir un tableau des modèles possibles de régimes de communication-participation, il faudrait évidemment compléter l'éventail des dix-neuf éléments de démarcation déjà mentionnés et, surtout, établir une classification rigoureuse entre eux.

Le nombre de composantes et de points de repère produit une quantité considérable de possibilités concrètes de régimes de communication-participation. Le nombre de combinaisons est extrêmement grand même si des affinités logiques entre certains éléments viennent réduire le champ des possibilités. Par exemple, il est cohérent de prévoir un lien assez direct entre l'introduction d'une pédagogie de participation et une implication optimale des élèves dans les lieux collectifs de décision de l'école. Comme il est peu probable qu'une école peu ouverte sur son milieu social puisse accepter un contrôle presque total de la communauté sur la direction de ses affaires. Mais ces jumelages logiques ne résistent pas nécessairement à la réalité. N'accepte-t-on pas couramment le point de vue selon lequel "l'école privée" accorderait un large accès aux parents et parfois à des représentants de la communauté (cooptés par les parents, il est vrai) à ses structures de décision, alors que dans ses contenus, dans sa proximité à son environnement physique et social elle serait beaucoup moins présente aux préoccupations du milieu ambiant? Dans l'étude intitulée "Ecoles de demain?", n'indique-t-on pas que dans la plupart des écoles de tendance "open education" la participation des parents se résume à peu de choses?

1) UNE ORIENTATION GENERALE SOUHAITABLE

La mise en parallèle de cette description des composantes de base d'un régime de communication-participation avec la situation qui prévaut actuellement en ce domaine (partie III) nous porte spontanément à employer la formule de Elie Ferrier ("De l'école démocratisée à l'école démocratique") pour caractériser le décalage entre la réalité et l'idéal possible. Si l'école secondaire québécoise est parvenue à faire entrer tous les adolescents dans l'institution (bien que les abandons scolaires

aient révélé qu'il est peut-être encore plus difficile de les y maintenir), le second volet de la réforme axé sur l'école coopérative demeure un objectif de communication-participation largement inachevé.

La poursuite d'un tel objectif signifie d'abord la réaffirmation du principe (contenu dans le document "L'école coopérative") de la participation des enseignants érigée en postulat de base. Mais c'est aussi, en 1977, la reconnaissance en des termes nouveaux du principe que la responsabilité de la qualité de l'éducation ne dépend pas seulement des agents professionnels, mais aussi des parents et de la communauté locale. Le rapport du "Task Force '74" formulait ainsi sa première recommandation:

> "Le groupe de travail considère que, dans pratiquement toute communauté, se trouvent des individus et des groupes intéressés et capables de s'impliquer activement dans des décisions touchant la nature et l'évolution de l'éducation. C'est pourquoi il recommande que les citoyens et les groupes de la communauté augmentent rapidement leur participation jusqu'à s'impliquer dans l'élaboration des politiques, la prise de décision et le contrôle de leurs écoles".

Des études de la Rand Corporation, aux Etats-Unis, sur la participation des citoyens tendent à indiquer qu'elle ne heurte pas l'efficacité des programmes, des services publics auxquels ils ont été associés. Cela, malgré que les expériences de participation avancée accroissent les tensions et

les conflits entre les professionnels et les citoyens, du moins durant la phase de transition instaurée par ces nouveaux modes de développement des services publics.

La modernisation de l'objectif de l'école coopérative inclut évidemment une accélération des efforts pour situer l'élève au centre du processus éducatif. Il s'agit de systématiser une pédagogie et une organisation scolaire réellement articulées sur le principe qu'il n'existe pas de vraie solution sans que les principaux intéressés ne soient activement présents.

On peut décomposer l'orientation générale "d'une école démocratisée à l'école démocratique" en cinq formulations plus spécifiques:

- le passage d'un système scolaire semi-décentralisé à l'autonomie nécessaire au fonctionnement optimal de l'école;

- l'acquisition par les agents professionnels d'éducation autres que les administrateurs de l'école d'une capacité réelle d'influence qui dépasse le droit d'expression dans une atmosphère permissive ou le pouvoir de ralentir, de bloquer, de paralyser le développement du projet éducatif de l'école;

- le renforcement de la protection des droits individuels des usagers (parents, étudiants, citoyens) par une systématisation des procédures déjà prévues pour l'expression des griefs;

- le rapprochement accru de l'école vers son environnement au moyen d'une grande diversification des canaux de contrôle des parents et de la communauté (territoriale et/ou d'intérêts) sur l'école;

- le passage d'une école déjà engagée dans l'individualisation de l'enseignement et dans l'humanisation de l'école à l'adoption d'une pédagogie participative intégrale permettant le développement optimal de l'autonomie de l'élève.

2) LA DIVERSITE DES ORIENTATIONS POSSIBLES

L'orientation souhaitable du régime de communication-participation peut s'inscrire dans une variété d'objectifs possibles. Il importe de considérer brièvement ces multiples cadres de référence.

L'ECOLE ET SON ENVIRONNEMENT

Sous l'angle des relations de l'école avec son environnement, on peut envisager un triple contexte. *Dans un cadre traditionnel,* l'école peut tendre à mieux réaliser les trois objectifs suivants:

- renforcer les contacts individuels entre les parents et les professionnels de l'enseignement;

- accroître l'information sur les activités de l'école et, réciproquement, avoir une meilleure connaissance des activités de la communauté locale;

- favoriser le développement d'un but commun.

Ces objectifs peuvent être atteints par un recours plus intense aux moyens habituels et par certaines innovations comme l'utilisation de la télévision communautaire. Dans une régionale de l'est du Québec, les enseignants ont animé une série d'émissions hebdomadaires de radio qui ont eu un impact important sur la perception qu'ils entretenaient au sujet de la population.

L'idée d'offrir aux parents une plus grande possibilité de choix entre les écoles ne ferait qu'accentuer la nécessité de poursuivre plus intensément ces objectifs traditionnels. Comme l'indique le rapport "Ecoles de demain", l'implantation d'un système comportant une variété de conceptions de l'école exige qu'on accorde encore plus d'importance à la diffusion d'informations sur les choix possibles, qu'on accroisse l'information sur l'évolution des types d'école rejetés plus ou moins provisoirement par des parents, que les administrateurs deviennent des animateurs de la communauté, etc.

Dans un *contexte élargi*, les relations entre l'école et son environnement sont marquées par une reconnaissance de la communauté locale comme entité spécifique. L'école accepte de s'ouvrir sur son environnement au point de se laisser modeler en partie par lui. Cette interpénétration peut recouvrir les trois formes suivantes ou se limiter à l'une ou l'autre:

a) les équipements et les ressources humaines de l'école mis à la disposition de la communauté;

b) l'utilisation des ressources de la communauté dans le processus éducatif;

c) l'intégration réelle des parents et de la communauté dans le processus de décision de l'école, sans que l'école perde le contrôle de son orientation.

La mise en application de ces dimensions ferait franchir à la relation école-environnement une étape décisive qui signifierait l'éclatement ou tout au moins l'élargissement du thème de l'école comme milieu de vie.

Enfin, dans le *contexte de l'école communautaire,* la relation entre l'école et son environnement est complètement inversée. L'école se met complètement au service de la communauté pour en promouvoir, dans les limites des orientations nationales de l'école, les besoins éducatifs individuels et collectifs. On dépasse donc largement la simple reconnaissance par l'école de l'influence déterminante de l'environnement.

Le choix d'une conception des relations entre l'école et l'environnement entraîne des réaménagements structurels plus ou moins importants. On peut être, par exemple, enclin à concevoir une *transformation majeure* du comité d'école en un conseil où tout citoyen (non employé professionnellement par l'école) de la zone couverte par l'école pourrait participer à l'orientation et à la gestion de l'école. L'ensemble des conseils ou comités

scolaires d'un territoire seraient chargés d'élire un conseil général responsable des questions qui ne relèvent pas d'une seule école.

Cette fusion du comité d'école et du conseil des commissaires remédierait aux incohérences actuelles d'une double structure de représentation dont les faiblesses respectives s'additionnent pour neutraliser leur capacité d'influencer l'école. On se trouve en effet à résoudre le problème de commissaires souvent éloignés des préoccupations éducatives, mais qui possèdent néanmoins un droit de véto qui n'est pas sans répercussion sur l'évolution éducative souhaitée par un milieu. On corrige en même temps la situation d'un rapprochement de l'école et de l'environnement non accompagné de possibilités réelles d'intervention dans l'école. Avoir prise sur l'école est une condition nécessaire pour permettre l'actualisation optimale du rôle que l'on entend faire jouer au comité actuel. La proximité actuelle des parents et de l'école n'est pas suffisante pour faire des membres des comités un lien efficace entre l'école et l'ensemble des parents de l'école. On permet aux membres des comités d'être assez près de l'école pour comprendre les rouages de l'école, tout en leur interdisant de prendre goût à une implication plus fondamentale dans les processus de décision de l'école. Un membre d'un comité d'école résumait bien la situation en soutenant que la loi 27 institutionnalise la présence des parents dans l'école tout en évitant qu'ils s'y installent en permanence.

L'ensemble des conseils ou comités scolaires d'un territoire seraient chargés d'élire (soit par les présidents de chaque comité soit par le collège électoral formé de tous les membres élus) un comité ou un conseil général responsables des questions qui ne relèvent pas d'une seule école.

Ces transformations se trouvent à exclure une hypothèse assez souvent mentionnée par des membres de comités d'école ou par des commissaires, celle consistant à faire coexister au sein du conseil actuel des commissaires, des membres venant des comités d'école et d'autres élus directement par la population. Avec une base aussi différente de légitimité, on n'aboutirait qu'à créer deux types de commissaires, c'est-à-dire à reproduire l'ancienne structure du Conseil municipal de Montréal avec ses conseillers répartis en "classes" différentes, avec des privilèges différents.

Des *transformations moins fondamentales* comporteraient des changements comme la possibilité pour le comité d'école d'avoir un statut non limité à la consultation ou de pouvoir intégrer à part entière des citoyens n'ayant plus d'enfants à l'école ou encore des citoyens simplement intéressés à l'éducation. Il y a aussi des *modifications mineures* qui n'altéreraient en rien les axes actuels du comité d'école: la durée du mandat, le retrait des parents-fonctionnaires en éducation, etc. A cet égard, la présence de ces personnes retarde certes le développement autonome d'un mouvement de parents, même si elles représentent des ressources importantes. Clarifier les conflits d'intérêts et les divergences idéologiques permet déjà de faire un pas immense vers des alliances véritables, vers des consensus d'action. Il s'agirait d'ailleurs seulement de réviser le mode de contact de ces personnes-ressources avec le comité d'école.

LA COMMUNICATION-PARTICIPATION A L'INTERIEUR DE L'ECOLE

L'introduction d'un comité tripartite (élèves, professeurs, direction d'école) de révision des griefs des élèves apparaît comme un objectif de nature à combler une carence souvent déplorée. L'influence du président du conseil étudiant qui joue actuellement le rôle d'intermédiaire est passablement mince. A Cincinnati, huit élèves par école ont été formés pour agir comme protecteurs des droits des élèves.

La systématisation de l'analyse des contenus de formation au sein de comités s'avère un deuxième objectif possible. Le colloque de l'O.C.D.E. sur la participation a fait ressortir l'idée que les élèves d'une quinzaine d'années ont dix ou quinze ans d'avance sur leur temps dans la perception intuitive des valeurs nouvelles (1).

L'insertion optimale des élèves dans les lieux de décision de l'école représente une autre orientation possible, malgré les difficultés d'opérationnaliser cette présence des élèves. Enfin, le développement d'une "pédagogie participative" reste au centre de toute politique de communication-participation. Elle comporte un triple volet:

a) le passage du contenu des activités éducatives sous le contrôle des principaux intéressés;

---

(1) Organisation de coopération et de développement économiques, Planification et participation dans l'enseignement, Paris 1974.

b) la latitude requise pour organiser le déroulement de leur travail;

c) la pleine reconnaissance de l'égalité des interlocuteurs dans le processus éducatif.

L'amélioration du régime de communication-participation passe, pour les professionnels de l'enseignement, par une plus grande latitude de l'école par rapport aux autres centres de décision, par une autonomie professionnelle accrue et par la possibilité d'exercer une influence réelle sur l'orientation et le fonctionnement de l'école.

3) L'INFLUENCE DES DIAGNOSTICS DE LA SITUATION ACTUELLE SUR LE CHOIX DES ORIENTATIONS

Le choix entre les multiples orientations possibles dépend largement de la lecture ou de l'interprétation que l'on est disposé à tirer des constats de la situation actuelle.

UN REGIME SATISFAISANT MALGRE TOUT?

Un *premier diagnostic* peut soutenir que le régime actuel de communication-participation, malgré ses lacunes nombreuses, demeure globalement satisfaisant. Il s'agit surtout de lui apporter avec soin les correctifs relativement mineurs. En premier lieu, d'agir sur les grands conditionnements qui entravent le jeu normal des groupes actuels: une meilleure planification des relations de travail, une réduction du caractère rigide de la bureaucratie, une attitude plus ouverte à l'égard de l'évolution du syndicalisme, etc. Evidemment, il faut être patient; cela ne se fera pas du jour au

lendemain. Il faut arriver à délimiter les intérêts communs des acteurs; c'est nécessairement long, un peu comme le processus de détente, en politique internationale, entre les deux grandes puissances.

Il faut aussi mettre au point de nouveaux instruments de communication-participation et améliorer ceux qui existent. Ces améliorations touchent la composition d'un mécanisme, ses modalités de fonctionnement ou sa coordination avec un autre mécanisme. Les nouveaux outils sont une utilisation plus fréquente de la technique des sondages, un recours plus systématique à des commissions d'étude composées des groupes intéressés par un problème particulier, etc.

Il importe de consacrer plus de ressources financières et humaines aux besoins de communication-participation: animateur au service des groupes, spécialistes en communications et en relations publiques, et perfectionnement du personnel en relations humaines.

Une voie complémentaire à emprunter consiste à adapter les mentalités des acteurs scolaires aux exigences d'une participation-communication adéquate. Ce type d'action suppose qu'une partie des problèmes s'expliquent par le non-respect des règles du jeu démocratique que les groupes et les individus détournent à leurs fins propres, pour donner plus de prestige ou d'impact à leurs intérêts: "On discernait mal, à travers l'écran de leurs attitudes et de leurs opinions, la volonté de construire le système d'enseignement. Le souci de s'y faire une place aussi commode et aussi confortable que possible était beaucoup plus voyant" (1).

---

(1) TREMBLAY, Arthur, op. cit.

Ce premier diagnostic accepte donc de reconnaître l'importance de mieux cerner les besoins qui s'expriment et d'accroître la protection des droits individuels. On se soucie de revitaliser les institutions démocratiques de base qui doivent s'adjoindre des conseils consultatifs efficaces et nécessaires à l'obtention des consensus sociaux. On est conscient que l'Etat et les services administratifs locaux ont souvent une relation exagérément rigide avec les citoyens et les usagers.

UN REGIME A RENOUVELER RADICALEMENT?

Un deuxième *diagnostic* décèle plutôt des lacunes majeures. L'appréciation rejoint l'argumentation suivante:

> "Mais, comme le soulignait un homme politique anglais, le citoyen ordinaire, qui vit dans un monde où la technologie des communications est extraordinairement développée, se retrouve malgré tout seul dans la rue, comme il y a cent ans, le jour où il veut dire aux autres des choses qui sont importantes pour lui. Alors qu'il est assailli vingt-quatre heures par jour par la presse écrite, la radio et la télévision, il n'a pas souvent d'autre moyen d'expression que la pancarte au bout d'un bâton, comme en 1850" (1).

---

(1) PELLETIER, Gérard, La crise d'octobre, Editions du Jour, 1971.

Ce diagnostic insiste sur les limites des mécanismes démocratiques traditionnels qui s'accomodent fort bien d'approches très centralisées. *En plus d'une direction des affaires publiques s'appuyant sur le bien de l'intérêt de la collectivité, on est conscient de la nécessité de démocratiser le processus même des décisions en associant les intéressés à l'élaboration des orientations et en leur procurant les possibilités d'un contrôle beaucoup plus serré et quotidien.*

On perçoit les effets néfastes considérables des déficiences du régime de communication-participation sur la réalisation des objectifs éducatifs, sur la qualité de l'éducation dispensée par l'école. Concrètement, ce diagnostic peut vouloir dire qu'il importe bien plus d'ancrer profondément le comité de l'école que de s'interroger sur le bien-fondé de la présence de fonctionnaires sur les comités d'école. Il est plus pressant d'envisager le plus directement possible une transformation radicale du Conseil des commissaires et du comité d'école que d'améliorer les canaux de communication entre ces deux instances démocratiques. Il est peut-être plus approprié d'expérimenter des formules de participation-communication avancée que de chercher à roder des mécanismes qui exposent les membres à se faire répéter sans cesse la formule "Vous n'êtes que consultatif", un peu à la manière du Parlement de Paris qui, dans ses remontrances au Conseil du roi, lui rappelait qu'il n'est composé que de simples donneurs d'avis (1). Il est peut-être plus impératif de songer à des mesures

---

(1) AMIOT, Michel, "Le phénomène consultatif", La consultation dans l'administration contemporaine, Cujas, Paris, 1972.

comme l'élection des leaders par les groupes de la base qu'à s'attarder à appuyer sur un fondement légal le pouvoir de décision de certaines catégories d'acteurs déjà bien installés.

Ce type de diagnostic met en relief la nécessité d'opérationnaliser un régime optimal de communication-participation, de déterminer ce qui peut être soumis à la codécision, à la cogestion ou à l'autogestion, de clarifier ce qui devrait faire l'objet de consultation obligatoire par rapport à ce qui peut être laissé à l'initiative spontanée des acteurs. Si l'on préconise une gestion participative avancée, une décentralisation optimale, une ouverture réelle de l'école sur la communauté, l'on ne songe pas à changer fondamentalement le cadre de référence du régime actuel de communication-participation. Tout au plus, on vise à resserrer les divers "circuits" démocratiques et en particulier à développer le deuxième circuit, celui de la démocratisation des processus de décision.

UN REGIME TROP AVANCE?

Un *troisième diagnostic* fait valoir que le régime de communication-participation a accompli des progrès énormes dans un délai relativement court. Compte tenu de l'absence de tradition démocratique profonde, ce rattrapage serait même à la source d'un climat de laisser-aller, une dévalorisation de l'autorité dommageable pour la qualité de l'éducation. Le personnage d'un monologue de Deschamp cristallise ce réflexe culturel lorsqu'il dénonce les manifestations de masse des étudiants: "Il n'y a pas si longtemps on faisait tout pour sortir de la rue, maintenant on prend la rue au moindre prétexte." La caricature parue récemment dans le quotidien "Montréal-Matin" va dans le même sens. A

l'occasion d'un discours du ministre de l'Education sur l'importance du travail, du dépassement personnel, de l'esprit de discipline, du respect de l'autorité, un étudiant se demande s'il s'agit de nouvelles matières au programme; son voisin réplique: "Ou de nouvelles options?"

Trois réactions découlent de ce diagnostic. Il faut consolider au plus tôt la situation et même revenir en arrière. Beaucoup de professionnels de l'enseignement sont convaincus que la loi 27 est venue trop tôt institutionnaliser la présence des parents dans l'école. La recommandation d'un comité d'étude formé par une catégorie d'acteurs scolaires proposait de demander au Ministère de laisser à chaque milieu le soin de déterminer ses structures. La recommandation non entérinée par l'assemblée générale de ce groupe misait évidemment sur le caractère autonomiste de sa revendication pour mieux la faire accueillir. En réalité, la promotion de la communication-participation par le Ministère s'inscrit dans la logique qui l'amène à définir un contenu de formation minimum pour l'ensemble du Québec. Ces exigences de cohésion sociale valent aussi pour la délimitation d'un tronc commun en matière de communication-participation. Le renforcement de la loi 27 dans le sens d'une précision sur la possibilité du comité d'école de dépasser le statut consultatif, par exemple, demeurerait compatible avec le mouvement vers la décentralisation.

Une autre réaction se rend parfaitement compte qu'il n'est pas facile de revenir dans le passé. Il faut tendre à s'organiser pour faire face à la musique en développant des stratégies de nature à réduire les "dommages". Tout l'art de cette politique réside dans la capacité de concéder le moins d'influence possible sans éveiller de contestation le moindrement bruyante. En ne se pri-

vant pas de fausser les "règles du jeu", s'il le faut; un directeur d'école ne s'opposait pas au comité d'école à la condition de pouvoir lui-même choisir "son" président. En sachant également profiter de l'état d'inorganisation de certains acteurs. A l'occasion de l'effervescence soulevée par la publication du Manuel du premier mai 1975, les pressions exercées sur les parents ont parfois été très fortes pour les inviter à se prononcer rapidement. Des événements de ce genre ont fait dire à plusieurs intéressés que le comité d'école est une création visant d'abord à neutraliser l'action ou une certaine forme d'influence exercée par d'autres agents d'éducation.

Une dernière réaction à l'impact jugé négatif du rythme rapide de la communication-participation consiste à considérer la situation comme temporaire, la crise se résorbant d'elle-même, les protagonistes revenant à de meilleurs sentiments. On a la nostalgie des relations harmonieuses d'antan. On ne peut croire que le type d'action syndicale puisse persister à adopter une stratégie socio-politique qui dégénère en une lutte où seul l'épuisement des combattants amène une trêve illusoire. On est persuadé que l'action syndicale devra éventuellement revenir à un modèle plus rapproché du syndicalisme d'affaires si répandu en Amérique du Nord. On oublie ainsi les nombreuses critiques contraires qui reprochent à l'action syndicale d'être encore trop axée sur la protection de ses membres au détriment d'une action socio-politique plus cohérente. Peu importe la prévision sur le type d'action syndicale, il n'y a guère de chance que le slogan "le temps des retrouvailles" (utilisé pour commérorer la Superfrancofête) puisse s'appliquer un jour au domaine des relations de travail. Croire que le calme reviendra forcément après la tempête, c'est croire que la suspension de la temporalité, par le pouvoir culturel de la fête, peut se reproduire dans le double champ con-

flictuel des relations de travail et des rapports entre les groupes sociaux de la collectivité. En d'autres termes, on n'est pas parvenu à assimiler la philosophie voulant que "lorsque le vent s'élève, il faut apprendre à vivre avec lui".

UN REGIME INADEQUAT A REMPLACER?

Un *quatrième diagnostic* reflète une contestation globale de l'adéquation du régime de communication-participation par rapport à la possibilité pour une école d'assumer un rôle exercé différemment de la conception dominante. L'école est une forteresse où l'on ne fait pas confiance à l'adolescent. Et le fondement de cette méfiance fondamentale est à situer du côté de l'emprise de l'école sous un Etat centralisateur. Une redéfinition complète du rôle de l'Etat est donc un élément préalable à toute tentative de renouveler la communication-participation. Le nouveau régime proposé, c'est le règne d'une autogestion définie par Pierre Rosanvallon comme "appropriation sociale des moyens de pouvoir dans la société tout entière" (1). L'autogestion n'est pas nécessairement "le rêve d'un univers de petites communautés autosuffisantes où l'autogestion exprime le refus de l'Etat, tout Etat étant assimilé à l'oppression, et la supression de toute autorité". L'autogestion ne peut être assimilée à la forme de participation que Michel Grozier désigne sous l'appellation "participation-âge d'or", c'est-à-dire qui rêve au retour de formes anciennes de société.

---

(1) ROSANVALLON, Pierre, L'âge de l'autogestion, Le Seuil, 1976.

L'autogestion n'est pas non plus une forme de démembrement ou de dépérissement de l'Etat. Si elle réduit la taille de l'Etat "en rendant à la société civile ce qu'il n'a cessé de lui confisquer", l'autogestion renforce en revanche le rôle de l'Etat en transformant son rôle actuel en un rôle de régulation de la vie sociale.

L'implantation d'un pouvoir circulaire au lieu de la multiplicité de monologues du régime actuel de communication-participation suppose une transformation même de la notion d'information: "Le droit à l'information ce n'est pas seulement le droit d'en recevoir et la capacité à la traiter, c'est aussi le droit et la possibilité d'en produire... il ne suffit pas de vouloir diffuser le savoir technique pour permettre une réelle démocratie de décision, il faut également redonner sa place au savoir produit par l'expérience".

De ce diagnostic sur la nécessité d'un renouvellement complet de régime de communication-participation découle deux stratégies, selon que l'on est convaincu ou non de l'utilité d'amorcer à l'école un tel processus de changement. Dans l'option où ces réorientations fondamentales doivent d'abord provenir du contexte socio-politique global, l'école devient un terrain où les enjeux sont mesurés à l'aulne de leur force de répercussion sur l'ensemble du système. L'option contraire donne lieu à des expériences qui varient de l'essai gradué de formules de codécision jusqu'à la mise en marche rapide d'un cadre radicalement rénové comme le cas des écoles Jean-Nicolet, au Québec, et l'école secondaire de Campbell River, en Colombie canadienne. De telles expériences rencontrent nécessairement l'opposition du contexte socio-politique ambiant. L'expérience de Campbell River menée par un ancien conseiller en éducation auprès d'un gouvernement provincial s'est terminée, après quelques années,

par la perte d'accréditation de l'école, pour avoir enfreint le règlement relatif à la présence des élèves. La conception de l'école des auteurs de la Galaxie éducative représente un autre exemple de volonté de mettre en place un régime de communication-participation très éloigné du régime actuel.

4) ILLUSTRATION DE MODELES POSSIBLES DE REGIMES DE COMMUNICATION-PARTICIPATION

La nature du consensus prédominant dans chacun des milieux et dans l'ensemble de l'école québécoise quant au diagnostic sur la qualité du régime actuel de communication-participation contribuera grandement à rapprocher l'école plus ou moins rapidement du modèle optimal. Celui-ci est la résultante d'une interaction optimale des six composantes de base déjà mentionnées: le degré d'autonomie de l'école, le partage et l'exercice des responsabilités dans l'école, la distance par rapport à l'environnement, le degré de contrôle des parents et des citoyens sur l'école, l'implication de l'élève dans le processus d'apprentissage et l'influence collective des élèves sur la vie de l'école.

Nous décrirons sommairement les deux modèles qui représentent les possibilités minimales et maximales de communication-participation: le modèle *hiérarchique-autoritaire* et le modèle *participatif*. Nous nous contenterons de situer quelques exemples possibles de régimes de communication-participation se trouvant dans une position intermédiaire. Cette illustration de modèles ne vise qu'à suggérer des voies de réflexion sur la diversité des orientations qu'un milieu éducatif peut choisir dans le domaine de la communication-participation. Les éléments composant chacun des modèles devraient être

explicités davantage et surtout mieux articulés entre eux, si l'on veut obtenir des modèles qui cernent de plus près la réalité quotidienne de l'école.

LE MODELE HIERARCHIQUE-AUTORITAIRE

Ce modèle se caractérise par la centralisation poussée de l'appareil qui se double d'un mode d'exercice de l'autorité encore fondée sur les attributs du statut et sur le caractère d'indivisibilité d'une autorité qui ne peut se déléguer. Les mécanismes de consultation en place sont généralement perçus comme des contraintes dont il faut s'accomoder et dont on peut parfois tirer une certaine utilité lorsqu'une décision risque d'être vraiment mal accueillie.

La relation entre l'élève et le professeur est toute empreinte de la position privilégiée du professeur en tant que représentant de l'univers adulte auquel il faut précisément initier le jeune, en lui fournissant les clefs des rites de passage au monde de la maturité. Tout au plus cette domination omniprésente du professeur peut-elle s'accompagner de relations d'amitié alimentées par le partage d'activités périphériques au processus d'éducation lui-même.

Les parents sont eux-mêmes considérés comme une masse à éduquer. Ils sont d'autant plus bienvenus à l'école qu'ils sont disposés à applaudir la démonstration de compétence dont font preuve des professionnels de l'enseignement maîtrisant des savoirs qui échappent aux parents. La relation avec les parents est aussi recherchée dans la mesure où ce contact peut faciliter la tâche du maître. La mise en commun, avec les parents, des remontrances à faire à l'élève devrait accroître la force de leur

impact. Les parents des élèves les plus doués ou les plus conformes au moule de l'école sont accueillis avec empressement, dans un échange mutuel de louanges sur la réceptivité de l'adolescent et sur la qualité de l'exploitation scientifique qui en est faite. Pour illustrer le maintien actuel d'un régime de communication-participation centré sur le renforcement de l'autorité du maître, le représentant d'un pays à une conférence de l'O.C.D.E. sur la participation (1973) citait l'anecdote d'un savant qui, devant une question de son fils, préférait communiquer la réponse à son professeur.

LE MODELE PARTICIPATIF

Le modèle *participatif* suppose à la fois une école décentralisée, une influence déterminante des professionnels de l'éducation dans leurs relations avec les administrateurs de l'école et un rôle actif dans l'établissement des politiques générales élaborées par les instances scolaires externes à l'école. Ce contexte permet, par exemple, aux professionnels d'élire leurs représentants à la fonction d'animation des activités de l'école.

Les professionnels de l'enseignement partagent cette influence institutionnalisée avec les élèves, les parents, la communauté. L'implication des parents et des citoyens s'actualise à la fois comme ressources utiles au développement du processus éducatif et comme citoyens-contribuables intéressés à suivre de près l'orientation générale du projet éducatif de l'école et son fonctionnement. La contribution des parents et des citoyens dépasse le stade de la simple expression des besoins pour s'accompagner de leur traduction en priorités d'action dont il s'agit ensuite de guider la réalisation. Dans ces conditions, l'école cesse d'être l'institution à laquelle le milieu doit s'ajuster pour se

mettre au service des besoins individuels et collectifs des usagers. Cette présence constante des forces du milieu reste compatible avec le plein exercice de l'autonomie professionnelle des enseignants et des autres agents d'éducation. Il va de soi que le rôle de ressource éducative de la part des parents n'est pas aussi extensible en enseignement secondaire qu'à l'école élémentaire, compte tenu du besoin de distance par rapport à l'institution familiale. En revanche, l'apport des ressources de la communauté peut probablement être exploité avec plus de profit.

Le modèle participatif laisse évidemment aux élèves un rôle actif primordial dans le processus de leur éducation tout en s'intégrant de façon optimale au processus de décision qui détermine la vie collective de l'école. La relation entre les deux niveaux d'implication est relativement directe, comme l'a noté clairement le rapport du groupe de travail de la C.E.C.M. sur la question participative: "Pour le COGES, la gestion participative ne s'inscrit pas uniquement dans l'objectif sociologique de l'amélioration des pratiques démocratiques. Elle se fonde aussi sur un objectif éducatif fondamental: l'école doit devenir un milieu d'apprentissage à la vie sociale où les jeunes s'habitueront à faire des choix, à prendre des initiatives et à agir d'une façon responsable et créatrice sur leur environnement, où ils auront la possibilité d'acquérir les habilités que nécessite une vie sociale toujours plus complexe fondée sur un réseau croissant de dépendances et d'interrelations humaines".

La conférence de l'O.C.D.E. sur la participation a fait ressortir deux éléments justificatifs de la pédagogie de participation. L'association de l'élève à la planification du processus éducatif permet d'accroître son sens de l'autonomie en

l'obligeant "à faire preuve d'imagination constructive et à reconnaître les limites qui séparent celle-ci de la réalité. Le temps est une dimension de cette réalité. Développer la capacité à envisager et à prendre en charge l'avenir aide à l'acquisition de l'autonomie". Le deuxième élément se base sur la nécessité de commencer tôt à s'exercer au sens critique face aux contenus d'enseignement, puisque chaque génération entrant dans l'enseignement post-secondaire est obligée "d'examiner, de mettre à l'épreuve et à réorganiser le champ des connaissances à acquérir".

Le développement du sens de l'autonomie par la confrontation quotidienne de l'élève avec les normes sociales du groupe d'élèves et de l'école est lui-même en relation avec l'implication des parents et de la communauté. La variété des personnes en contact avec l'élève ajoute à la qualité de l'autonomie, comme l'observation d'expériences l'a révélé aux auteurs de l'étude "Ecoles de demain?": "Il ne s'agit pas de contacts plus ou moins autoritaires avec une société abstraite et éloignée à laquelle il faudrait préparer l'enfant: il s'agit d'un ensemble de contacts avec des adultes qui partagent avec les enfants un même univers bien concret, avec ses limites et ses défis actuels".

Ces deux modèles — hiérarchique-autoritaire et participatif — dont la situation aux extrémités d'un continuum accentue les allures caricaturales ou utopiques se juxtaposent à d'autres possibilités.

LE MODELE HIERARCHIQUE LIBERAL

Le modèle *hiérarchique libéral* se différencie du régime de communication-participation autoritaire par une diminution de l'étanchéité des divers paliers du système et par une sensibilisation considéralement accrue aux "vertus" des procédures de consultation. Ce mode d'influence n'est plus seulement toléré, mais il est fortement encouragé, puisqu'il est perçu comme l'une des conditions essentielles du maintien d'un système adapté au contexte social actuel. On accepte aisément de rendre partiellement obligatoire la consultation comme garantie supplémentaire du sérieux de la croyance en cette forme de démocratisation des institutions et des organisations.

Mais la circulation accrue des échanges et l'accès indirect au partage des responsabilités ne s'appliquent pas de façon égale à tous les agents. Si la reconnaissance de la nécessité d'un rôle actif de l'élève dans le processus éducatif est acquise, son influence dans l'orientation et le fonctionnement de l'école demeure restreinte. Les parents ne sont plus perçus comme collaborateurs individuels du professeur, mais comme un groupe organisé autonome qui aspire à influencer l'école. Même la relation inter-personnelle entre le professeur et tel parent a changé de sens en passant d'un soutien passif à une collaboration active. Il ne saurait être question toutefois de l'interférence directe des parents dans le processus éducatif, ni de contrôle quelconque de l'orientation et de la gestion de l'école.

LE MODELE COMMUNAUTAIRE

Le modèle *communautaire* se différencie du modèle participatif sous deux aspects: le degré d'autonomie de l'école et la place de l'élève dans le processus éducatif. L'insertion réelle des parents et des autres citoyens du territoire desservi par l'école est compatible avec une situation d'autonomie toute relative de l'école. Le projet éducatif élaboré en partie seulement par l'école est tout de même grandement ouvert à l'influence de l'environnement à la fois du point de vue du processus de l'activité éducative et du contrôle exercé dans l'orientation et le fonctionnement de l'école. Le modèle communautaire suppose cependant un degré d'autonomie de l'école au moins égal à celui que l'on retrouve dans le modèle hiérarchique libéral.

Le modèle communautaire est également ambivalent au sujet du rôle de l'élève dans le processus éducatif et dans la vie de l'école. A la limite, il peut fort bien s'accorder avec la conception que le modèle hiérarchique autoritaire se fait de la place de l'élève dans le processus éducatif. L'alliance entre les parents et les professionnels de l'enseignement pourrait fort bien avoir pour résultat de minimiser la marge de manoeuvre des élèves entre ces deux forces représentant le monde des adultes.

LE MODELE COOPERATIF

Le modèle *coopératif* peut désigner une cinquième forme de régime de communication-participation souhaitée par un milieu. L'élément-clef de ce modèle réside dans une interraction très développée entre les professionnels de l'éducation et les usagers (élèves et parents). En plus de tenir à l'é-

cart la communauté, l'implication des usagers dans la réalisation d'une oeuvre commune se traduit d'abord et avant tout dans l'orientation et le fonctionnement de l'école, mais relativement moins dans le processus éducatif lui-même. Les relations entre l'élève et les professeurs peuvent se rapprocher beaucoup plus d'une conception égalitaire qu'autoritaire, mais l'élève reste subordonné aux contraintes des programmes et des horaires de l'école.

Le modèle coopératif peut s'accomoder d'un lien très contraignant entre l'école et les autres paliers du système scolaire. En outre, si l'autonomie des professionnels de l'enseignement est acquise dans ce modèle, leur influence sur l'orientation et le fonctionnement de l'école n'est pas prépondérante, puisqu'elle est partagée avec les usagers et les administrateurs de l'école. La distribution des responsabilités dans le modèle coopératif n'implique pas nécessairement un partage légal des attributions de chacun des agents.

LE MODELE AUTONOMISTE

Le modèle *autonomiste* se caractérise par les traits suivants: une large autonomie de l'école, une présence dominante des professionnels de l'enseignement dans l'orientation et le fonctionnement de l'école et une place relativement insignifiante laissée aux parents et à la communauté. La place de l'élève peut varier considérablement dans ce modèle, c'est-à-dire appartenir au modèle participatif ou au modèle hiérarchique libéral. Il en est de même de l'influence collective des élèves dans l'école, même s'il est plus probable qu'ils aient véritablement leur mot à dire sans être considérés à part entière dans les lieux de décision de l'école. Leur influence se ferait surtout sentir dans

la mise en place de mécanismes spécialement conçus pour permettre l'expression de leurs droits ou pour connaître adéquatement leurs besoins éducatifs.

5) QUELQUES CONDITIONS DE REALISATION D'UN REGIME DE COMMUNICATION-PARTICIPATION OPTIMALE

LES EXIGENCES DE LA RELATION COOPERATIVE

L'étude de la C.E.C.M. sur la gestion participative a bien mis en relief ces conditions de base. Le projet éducatif *doit d'abord viser à la poursuite d'une "cible commune"*, car on ne peut prendre pour acquis cette solidarisation des agents d'éducation: "Nous savons tous combien l'expression "viser le bien de l'enfant" peut être interprétée, soumise à la torture pour devenir, somme toute, un prétexte ou un moyen subtil de poursuivre des objectifs ou des cibles spécifiques à chacun des partenaires de l'école". Le défi consiste alors à assumer la complémentarité des objectifs de chacun des groupes.

Une deuxième condition d'une relation coopérative a trait à la difficulté d'établir un consensus. Cette recherche d'un cadre d'action acceptable par tous doit se situer *dans un contexte dynamique "qui tient compte et des exigences de la tâche et de la satisfaction des divers partenaires face à la prise de décision"*. Cela inclut la nécessité d'adopter des mesures provisoires qui permettent aux agents dissidents de cheminer à leur rythme. La recherche du consensus n'est pas synonyme d'une tendance à éviter les conflits à tout prix.

L'existence d'un champ décisionnel suffisamment clair et important représente une autre exigence de la relation coopérative. Ce canevas des décisions laissées à l'initiative commune doit se situer dans la zone d'intérêt des participants et non dans la zone d'indifférence: "Ce qui compte, ce n'est pas la quantité des décisions qui sont prises en association avec les partenaires mais surtout la qualité de leur contribution respective en regard de la décision à prendre ainsi que la signification que cette décision prend par rapport aux partenaires qui sont impliqués dans le processus".

Une dernière dimension de la relation coopérative touche évidemment à l'adoption *d'une attitude ouverte à la critique constructive, au contrôle et à l'évaluation axés sur le rôle de chacun et sur les objectifs de la tâche plutôt que sur les personnes.*

L'ADMINISTRATION ET LA GESTION SOCIALE

La gestion rationnelle implique que les décisions aient un sens pour ceux qu'elles concernent. Cela suppose qu'on soit disposé à investir autant de rationalité dans la façon de faire participer et de communiquer les décisions que dans l'élaboration même des politiques administratives. L'application de la rationalité au domaine de la communication-participation implique la réalisation de certaines exigences de base.

Un premier principe à formuler suppose *le dépassement de la logique même de l'administration qui la rend, actuellement, surtout attentive à ses propres besoins de survivance et de croissance:* "La résistance de toute administration publique à

évoluer, sa capacité de "récupérer" à son profit toute initiative tendant à modifier l'équilibre des forces sont telles que les structures de gestion des affaires publiques n'évoluent réellement que sous la pression de l'opinion, c'est-à-dire des usagers... (1).

> "Les petits intérêts, qui créent entre eux des oppositions ou des rivalités, ont généralement raison des grands intérêts qui devraient les unir, parce que la machine administrative est plus facilement bloquée par des objections mineures qu'elle n'est entraînée par de hautes intentions, dans l'ordinaire de la vie politique" (2).

Un deuxième élément d'une gestion sociale réside *dans la conviction que trop de transparence vaut mieux qu'une opacité pleine d'inconvénients.* Ce postulat est valable en dépit des arguments prétendant qu'à trop faire connaître ses intentions on s'expose à ne pas les faire prévaloir ou encore que les faits effraient davantage que le demi-silence:

> "La plupart des citoyens n'ayant pas accédé à la majorité politique, les gouvernants, comme les médecins avec la plupart des malades, devraient prescrire sans

---

(1) BLOCH-LAINE, François, Préface de l'ouvrage de Jacques Antoine, Le pouvoir et l'opinion, Denoël, Coll. Le point de la question, Paris, 1972.

(2) ANTOINE, Jacques, op. cit.

> trop d'explications. En outre, beaucoup d'oppositions d'intérêts sont à ce point irréductibles qu'on ne peut toujours en avoir raison sans ruse. Enfin, suivant la même analogie médicale, la vérité effraie plus souvent qu'elle n'apaise et l'anxiété que produit sa révélation ajoute parfois au mal, le rendant plus difficile à guérir..." (1)

Cette politique ouverte de la transmission des faits ou des données doit s'appuyer sur *une habileté à rompre le cercle vicieux de l'indifférence:*

> "Savoir saisir les moments privilégiés est donc l'un des premiers moyens pour augmenter la probabilité de réussir la mise en route de mécanismes de participation. Un deuxième moyen est de chercher et d'obtenir l'efficacité, c'est-à-dire un succès et un résultat, même modestes" (2).

Cette habileté dépend plus fondamentalement *du degré de maîtrise d'une nouvelle forme d'organisation sociale, "la société en temps réel".*

---

(1) BLOCH-LAINE, François, op. cit.

(2) ANTOINE, Jacques, op. cit.

> "L'expression "temps réel" est issue du vocabulaire des informaticiens. On dit qu'un dialogue ou une interaction (homme/ordinateur, par exemple) se déroule en temps réel quand les informations provenant de l'environnement sont traitées au fur et à mesure de leur arrivée... Dans l'expérience quotidienne, la notion de "temps réel" est liée à celle d'interaction avec d'autres personnes, ou avec des machines. L'interaction permet d'obtenir immédiatement des informations ou des signaux (mouvements, mimiques, intonations de la voix) à partir desquels se modifient comportements et décisions... Une société "interactive" conduira-t-elle à développer le sens de participation des citoyens? Sans une réponse rapide lui donnant, dans un délai raisonnable, les résultats de son action, un individu perd tout sentiment de participation au fonctionnement du système dans lequel il se trouve" (1).

Une dernière condition de la gestion sociale réfère *à la possibilité d'orienter les changements "sans évacuer les préférences idéologiques, ni les substituer aux réalités sociologiques"*, selon l'expression de Bloch-Lainé (2). Mais la capacité de

---

(1) DE ROSNAY, Joel, Le Macroscope, Seuil, Paris, 1975.

(2) BLOCH-LAINE, François, op. cit.

gérer les conflits suppose une vision claire de leur rôle dans la société. Le conflit n'est pas nécessairement générateur de discordes et de violence.

LES RESSOURCES ET L'EXPERIMENTATION

La réalisation d'une politique de communication-participation suppose l'affectation ou la réallocation de ressources à:

- la délimitation d'un tronc commun ou d'un minimum de "règles du jeu" et de modalités prévalant dans ce domaine; cette tâche est l'équivalent de la définition d'un contenu de formation minimum;

- l'expérimentation de formules adaptées aux besoins d'un milieu;

- la formation au travail en groupe des agents d'éducation.